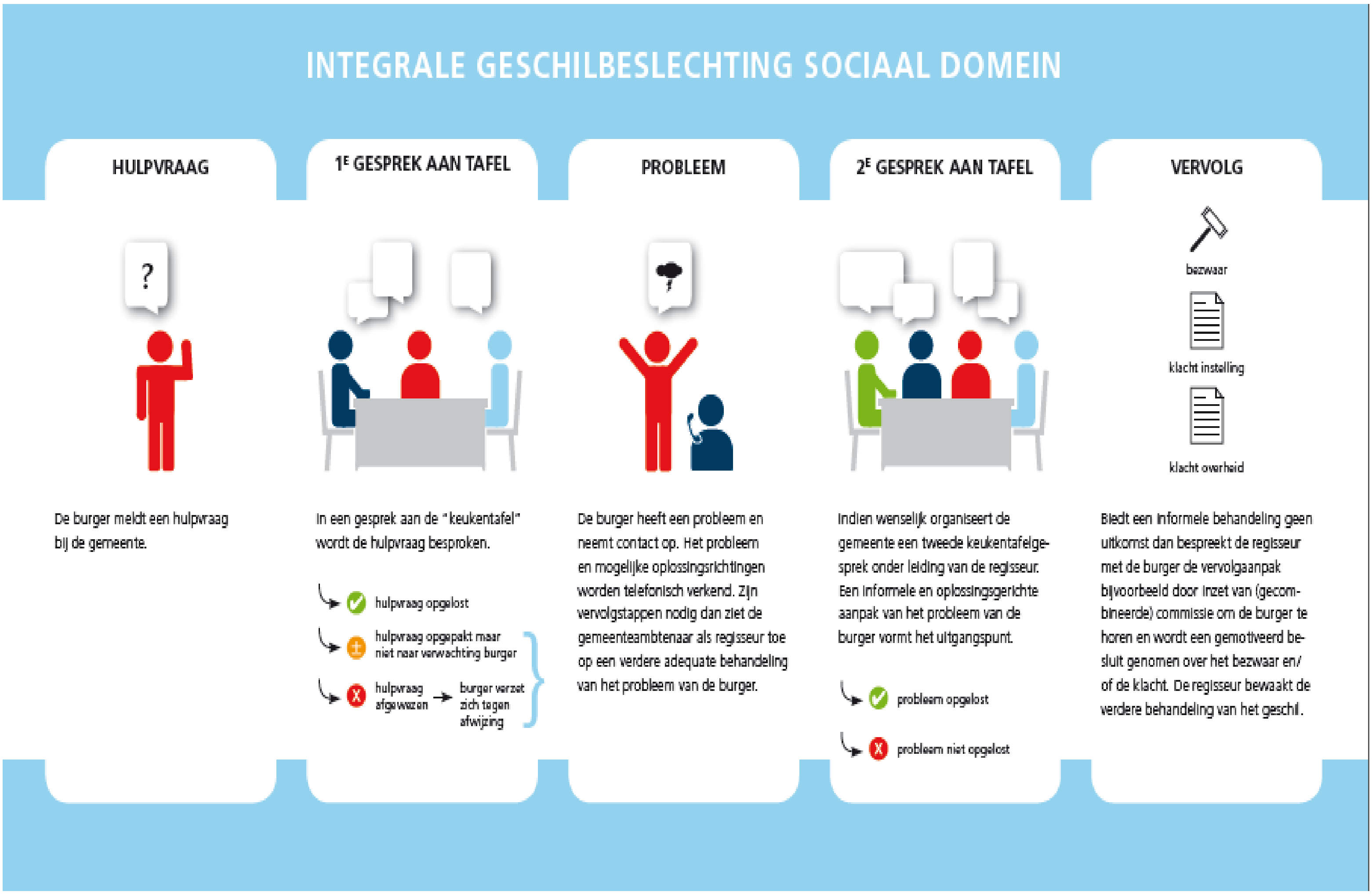
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

# HANDLEIDING GESCHILBESLECHTING SOCIAAL DOMEIN



# VOORWOORD

Deze handleiding beoogt aan gemeenten een instrument te bieden om geschilbeslechting in het sociale domein zo doelmatig mogelijk vorm te geven. Dat betekent: aansluitend bij de integrale benadering die in de besluitvorming nodig is, en met vermijding van onnodige juridisering.

Centraal staat in de handleiding de gedachte dat geschillen zo eenvoudig mogelijk moeten worden afgehandeld, en niet volgens allerlei juridische regels in deelgeschillen gesplitst moeten worden. Dit kan bereikt worden wanneer alle bezwaren en klachten op één punt binnen komen, en als één geheel worden behandeld. Het voorop stellen van een informele benadering blijkt in heel veel gevallen de beste benadering. Een meer formeel vervolg van de procedure is dan meestal niet meer nodig.

In deze benadering worden alle vormen van onvrede bij elkaar genomen, zodat geen juridisch ingewikkeld onderscheid nodig is tussen bezwaar (onvrede met een besluit), klacht (onvrede met ieder ander handelen van de gemeente) en onvrede met het handelen van een door de gemeente ingeschakelde uitvoerende instelling. Dat is belangrijk, omdat het vaak zowel feitelijk als juridisch lastig is om precies te bepalen in welke categorie een uiting van onvrede valt. In veel gevallen past die bovendien in verschillende categorieën. Deze werkwijze vermijdt, zoals gezegd, nodeloze juridisering. Het is niet meer nodig om na te gaan of datgene waartegen een burger opkomt een besluit is of niet: de procedure is toch hetzelfde. Ook behoeft niet meer begonnen te worden met het precies uitzoeken of wordt geklaagd over de gemeente of over de betrokken instelling: men begint eenvoudig met het aanpakken van het aangekaarte probleem en betrekt daarbij de instelling zodra blijkt dat ook sprake is van onvrede over het handelen daarvan. Door een informeel begin van de procedure – een laagdrempelig contact, bijvoorbeeld per telefoon – kan snel veel worden bereikt. Misverstanden kunnen worden weggenomen of een gesprek tussen de burger en een medewerker van de gemeente of van de uitvoerende instelling kan worden georganiseerd. De ervaring leert dat langs die weg in de meeste gevallen een resultaat wordt bereikt dat het verder volgen van de meer formele procedure met een hoorzitting door een commissie overbodig maakt.

Deze benadering vergt wel dat de gemeente haar werkprocessen en haar procedureregels hierop afstemt. Zo zal geen onderscheid meer gemaakt moeten worden tussen de afdeling of de medewerkers die bezwaren behandelen en die klachten behandelen: op één plaats moet de behandeling plaatsvinden. Ook moet er voor deze gevallen niet een verschillende commissie bestaan voor bezwaarschriften en voor klachten. Tenslotte moet ook – bijvoorbeeld via (contractuele) afspraken met de uitvoerende instellingen – geregeld worden dat de instellingen bij de behandeling van klachten en bezwaren worden betrokken voor zover die hun optreden betreffen.

De wetgeving vormt daarbij geen sta-in-de-weg. Er bestaan geen tegenstrijdige eisen waaraan de verschillende procedures moeten voldoen. Gemeenten kunnen klachten op dezelfde wijze behandelen als bezwaren, en men kan ook de klachtprocedure bij een instelling in dit proces integreren.

Voor het geval geen bevredigende oplossing wordt gevonden, staat de weg naar de bestuursrechter, de ombudsman of nog een andere instantie open. Een geïntegreerde behandeling is bij deze instanties minder goed mogelijk – wetswijziging op dat punt is in overweging – zodat de gemeente moet zorgen voor goede informatie over het mogelijke vervolgtraject aan de betrokkene.

De bedoeling van deze handleiding is om gemeenten die voor de hier beschreven benadering kiezen, hulp te bieden bij het realiseren daarvan. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de kennis die inmiddels in pilot projecten is opgedaan, en van de ervaring die in het kader van *Prettig contact met de overheid* bijeen is gebracht. Het uiteindelijke doel is om best practices te verzamelen die gemeenten de mogelijkheid geven te kiezen voor een integrale en zo eenvoudig mogelijke vorm van conflictbeslechting.

Vanzelfsprekend is dit ook voor de burger een groot voordeel. Hij heeft dan één aanspreekpunt waar hij voor alles terecht kan. Uit onderzoek blijkt immers dat een belangrijke klacht van burgers is dat zij niet weten waar zij in deze gevallen moeten zijn. Maar ook voor de gemeente is het een voordeel dat op één plaats een overzicht van de onvrede bestaat.

*Door de gemeente te nemen maatregelen*

De handleiding bevat de informatie die nodig is om de geschilbeslechting in het sociaal domein op de boven aangegeven wijze vorm te geven. Gemeenten die dit willen doen, moeten een aantal maatregelen treffen om dat te bereiken. Die maatregelen zijn kort samengevat:

- één meldpunt organiseren voor alle vormen van onvrede in het sociaal domein;
- één procedure maken voor de behandeling van bezwaren en klachten;
- zorgen voor een informeel begin van de behandeling van bezwaren en klachten volgens de benadering van *Prettig contact met de overheid (PCMO)* en hetgeen daarover in de *Handleiding professioneel behandelen van bezwaren* van PCMO beschreven is. Medewerkers moeten hiervoor getraind worden;
- het in overleg met uitvoerende instellingen vaststellen van de wijze waarop die instellingen betrokken worden bij het behandelen van uitingen van onvrede. Zij moeten een plaats krijgen in het geïntegreerd behandelen van hetgeen bij het meldpunt binnen komt. Eventueel moeten de contracten daarop worden aangepast;
- de gemeente zorgt voor goede informatie over het mogelijk vervolgtraject aan de betrokkene.

In de handleiding wordt nader op al deze maatregelen ingegaan.

# 1 Inleiding

Per 1 januari 2015 zijn drie wetten in het sociaal domein in werking getreden: de Wmo 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet. Daarmee is de taak van gemeenten in het sociaal domein uitgebreid. Die taakuitbreiding moet er voor zorgen dat problemen van mensen die voor hun deelname aan de maatschappij afhankelijk zijn van hulp van de overheid, zo veel mogelijk integraal worden aangepakt. Dat uitgangspunt wordt vaak samengevat in de zin: één gezin, één plan, één regisseur. Daarmee wordt aangegeven dat het ongewenst is dat personen of gezinnen die zonder hulp van de overheid niet goed kunnen functioneren, met een overmaat van ambtenaren en uitvoerende instellingen te maken hebben. Om die integrale aanpak te realiseren, brengen gemeenten hun taken in het sociaal domein veelal onder bij wijkteams en werken ze intensief samen met uitvoerende instellingen.

Over de uitvoering van de taak van de gemeente in het sociaal domein kunnen geschillen ontstaan. Idealiter weerspiegelt de integrale aanpak van problemen in het sociaal domein zich in een integrale behandeling van de geschillen die daarover kunnen ontstaan. Dat ideaal is echter niet gemakkelijk te realiseren. Een voorbeeld kan dat duidelijk maken.

Stel, bij een gemeente komt de volgende brief binnen.

> “Geachte heer/mevrouw,
>
> Ik ben ontevreden over hoe de gemeente mij heeft behandeld. Ik kreeg altijd 5 uur huishoudelijke hulp per week, nu nog maar 1,5. De manier waarop dat is gegaan klopt niet. Ik wist niet dat ik iemand er bij kon vragen ter ondersteuning, toen er twee van het wijkteam bij mij thuis kwamen voor het keukentafelgesprek. Dat ik van 5 naar 1,5 uur ging, stond niet in de brief die ik daarna van de gemeente kreeg. Ik heb dat gehoord van mijn huishoudelijke hulp, een andere dan ik eerst altijd had en die veel minder goed schoonmaakt. Kunnen jullie daar wat aan doen?
>
> Hoogachtend, …”

Als de gemeente in reactie op die brief het spel volgens de regels speelt, zullen er drie procedures worden gestart. Ten eerste de *bezwaarprocedure*, vanwege het in de brief te lezen bezwaar tegen het verminderen van de huishoudelijke hulp. Ten tweede de *klachtprocedure van hoofdstuk 9 Awb*, vanwege de klacht over het keukentafelgesprek. Ten derde de *klachtprocedure van de uitvoerende instelling*, vanwege de klachten over de kwaliteit van de huishoudelijke hulp. Drie procedures, dat is nogal wat.

Wat kunnen ontevreden burgers ondernemen?

<table>
<tr><td colspan="2" rowspan="2"></td><td colspan="2">Handeling waar de onvrede tegen is gericht</td></tr>
<tr><td>Besluit</td><td>Andere handeling</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Instantie waar de onvrede tegen is gericht</td><td>Gemeentelijke overheid</td><td>Bezwaar</td><td>Klacht bij de gemeente</td></tr>
<tr><td>Uitvoerende instelling</td><td></td><td>Klacht bij de uitvoerende instelling</td></tr>
</table>

Maar dat is nog niet alles. Het is namelijk onzeker of juist deze drie procedures in gang zullen worden gezet in reactie op het ongenoegen dat in de brief wordt geuit. De reden: er is discussie mogelijk over de vraag hoe de verschillende handelingen waarover de briefschrijver zijn beklag doet, moeten worden gekwalificeerd en tevens over de vraag aan wie ze moeten worden toegerekend. Zo wordt de vaststelling van het aantal uren huishoudelijke hulp niet door alle gemeentebesturen als besluit gezien. Ook is verschil van mening mogelijk over de vraag waar de klachten over de gang van zaken tijdens het keukentafelgesprek, de communicatie over de vermindering van het aantal uren huishoudelijke hulp en de kwaliteit van de hulp aan de orde moeten worden gesteld. Bij de gemeente? Bij de uitvoerende instelling?

Al met kan een brief waarin iemand kort en bondig laat weten waarom hij ontevreden is over de uitvoering van de gemeentelijke taak in het sociaal domein, aanleiding zijn voor vele hoofdbrekens over de kwalificatie van de daarin verwoorde onvrede, met als resultaat dat de betrokkene verschillende procedures moet volgen ter oplossing van het probleem dat hij heeft aangekaart.

De vraag die zich opdringt, is derhalve: kan het ook eenvoudiger? Kunnen de problemen van de briefschrijver zo worden behandeld dat hij geen last heeft van het feit dat er formeel wellicht verschillende procedures gelden en dat er meerdere instanties zijn die zich iets van zijn klachten en bezwaren zouden moeten aantrekken? Een mogelijkheid om dit te bereiken is: geschillen over de uitvoering van de gemeentelijke taak in het sociaal domein geïntegreerd, in een en dezelfde procedure behandelen.[1]

*Doel van de handleiding*

In deze handleiding wordt beschreven hoe gemeenten die een geïntegreerde behandeling van geschillen over de uitvoering van hun taken in het sociaal domein voorstaan, zo'n procedure kunnen vormgeven. Maar het doel van de handleiding strekt verder. Van belang is niet alleen dat sprake is van een geïntegreerde procedure, maar ook dat burgers die van zo'n procedure gebruik maken, ervaren dat die procedure rechtvaardig verloopt en dat serieus wordt gekeken of er een oplossing is voor het probleem dat ze hebben aangekaart. Procedures ter beslechting van geschillen in het sociaal domein zouden derhalve de volgende drie kenmerken moeten bezitten:

- Geïntegreerd
- Procedureel rechtvaardig
- Oplossingsgericht

*Opbouw van de handleiding*

De handleiding Geschilbeslechting in het sociaal domein bestaat uit verschillende onderdelen. In het tweede hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de verschillende spelers, geschillen en procedures die er in het sociaal domein zijn. In Hoofdstuk 3 worden de uitgangspunten van de geschilbehandeling (geïntegreerd, procedureel rechtvaardig, oplossingsgericht) toegelicht. In hoofdstuk 4 wordt geschetst hoe zo'n procedure eruit kan zien.

[1] Over gecombineerde behandeling klacht/bezwaar: TK 1997/98, 25 837, nr. 3, p. 9-10.

# 2 Geschillen in het sociaal domein: meerdere spelers, uiteenlopende handelingen, gescheiden procedures

## 2.1 Inleiding

Bij de uitvoering van de gemeentelijke taak in het sociaal domein kunnen geschillen ontstaan. Idealiter vindt de behandeling daarvan op zo'n manier plaats dat de aandacht van betrokken partijen zich volledig kan richten op de oplossing van het geschil, zonder dat onnodig veel tijd en energie hoeft te verloren gaat aan procedurele beslissingen en verwikkelingen. Er zijn twee redenen waarom het niet zonder meer eenvoudig is dat ideaal te realiseren.

Een *eerste* reden is dat gemeenten ter uitvoering van de Jeugdwet, de Participatiewet en de Wmo 2015 op grote schaal samenwerken met allerlei verschillende private zorg- en hulpverlenende instellingen. Dat roept de vraag op wie verantwoordelijk is voor welk aspect van de uitvoering van de gemeentelijke taak. Is dat steeds de gemeentelijke overheid, als regisseur en coördinator, of zijn het (ook) de uitvoerende instellingen die zijn ingehuurd voor het uitvoerende werk? De vraag is voorts bij wie een ontevreden burger terecht kan. Bij de gemeente? Bij een van de organisaties waarmee wordt samengewerkt? Bij beide?

Een *tweede* reden is dat de taak van de overheid in het sociaal domein minder dan in het verleden wordt gezien als een proces van claimbeoordeling dat resulteert in besluiten waartegen bezwaar en beroep bij de rechter mogelijk is. Het idee is nu dat de gemeente, in reactie op een verzoek om hulp, samen met de betrokkene kijkt welke ondersteuning nodig is. De uitkomst kan een appellabel besluit zijn maar ook een advies, plan of afsprakenlijstje, zonder dat sprake is van een formeel besluit.[2] Bovendien kan het zo zijn dat een besluit een nadere concretisering vergt, in de vorm van afspraken tussen de burger die hulp nodig heeft en de uitvoerende instelling die de hulp verleent.

Consequentie van dit alles is dat als de betrokken burger ontevreden is over de uitkomst van zijn verzoek om hulp en hij het er niet bij wil laten zitten, het object van zijn onvrede lang niet altijd (alleen maar) een besluit is. Waar de burger met zijn onvrede terecht kan, is afhankelijk van de aard van de handeling en van de actor die de handeling heeft verricht.

In paragraaf 2.2 geven we kort aan welke actoren, handelingen en procedures een rol spelen bij de geschillen in het sociaal domein. In paragraaf 2.3 gaan we aan de hand van een voorbeeld in op de verschillende keuzes die de gemeentelijke overheid moet maken bij het inrichten van de besluitvorming, en de consequenties daarvan voor de wijze van beslechting van geschillen die daarover kunnen ontstaan.

[2] Zie art. 2.3.2 lid 3 Wmo 2015, waarin onder meer sprake is van de mogelijkheid om met mantelzorg of hulp van andere personen uit het sociale netwerk de zelfredzaamheid of participatie te verbeteren, van maatregelen ter ondersteuning van de mantelzorger en van de mogelijkheid om met gebruikmaking van een algemene voorziening of door het verrichten van maatschappelijk nuttige activiteiten te komen tot verbetering van de zelfredzaamheid of participatie.

## 2.2 Twee verschillende spelers, twee verschillende handelingen, drie verschillende procedures

Vanwege het belang van de verschillende spelers, de verschillende handelingen en de verschillende procedures in het sociaal domein, geven we hierna een korte toelichting op de begrippen overheid, uitvoerende instellingen, besluiten en andere handelingen. Daarbij gaan we tevens in op de verschillende procedures die kunnen worden gevoerd tegen de verschillende handelingen van de beide spelers in het sociaal domein.

*De (gemeentelijke) overheid*
In Nederland is het onmogelijk de overheid te ontlopen. Overheid en burger zijn door tal van wederzijdse rechten en plichten met elkaar verbonden. De overheid is veelvormig. Er is niet één instantie die alle interacties met burgers vormgeeft, maar een veelheid van bestuursorganen die daar zorg voor dragen. Wordt vanuit het bestuursrecht bril naar de decentralisaties in het sociaal domein gekeken, dan blijkt dat sinds 1 januari 2015 een groot deel van de interacties tussen overheid en burger via de gemeente loopt, omdat gemeentelijke bestuursorganen (met name: het college van Burgemeester en Wethouders) vanaf die datum extra taken en bevoegdheden zijn toebedeeld.

*Uitvoerende instellingen*
Om al die bevoegdheden te kunnen uitoefenen en die vele taken te kunnen uitvoeren, werken gemeenten samen met allerlei verschillende personen en organisaties die gespecialiseerd zijn in hulpverlening, zoals de Bureaus Jeugdzorg, thuiszorgorganisaties en re-integratiebureaus. Er is niet eenduidige, overkoepelende term ter aanduiding van al die personen en organisaties. In deze handleiding worden ze omschreven als uitvoerende instellingen.

De uitvoerende instellingen kunnen een subsidierelatie met een gemeente hebben, of een contract met de gemeente hebben gesloten over de invulling van hun betrokkenheid bij de taakuitoefening in het sociaal domein. Soms is sprake van een duidelijke onderlinge taakverdeling. Maar het komt ook voor dat een scheiding tussen beide nauwelijks is te maken, bijvoorbeeld bij een wijkteam dat zowel bestaat uit gemeenteambtenaren als werknemers van uitvoerende instellingen.

*Besluiten; bezwaar en beroep*
Als een burger vindt dat hij niet de hulp krijgt die hij nodig heeft, hoe kan hij dan zijn onvrede kenbaar maken? In het bestuursrecht is van belang hoe de handeling die het object is van de onvrede moet worden gekwalificeerd. Onderscheiden wordt tussen besluiten en andere handelingen. Een besluit is een beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.[3]

Tegen een besluit is beroep mogelijk bij de bestuursrechter. Die procedure is geregeld in hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Beroep bij de bestuursrechter is pas mogelijk nadat *bezwaar* is gemaakt bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen waar de onvrede zich tegen richt. De bezwaarprocedure is geregeld in hoofdstuk 7 Awb.

Bij beroep en bezwaar gaat het om laagdrempelige procedures. Beroep bij de bestuursrechter kent een laag griffierecht, in bezwaar wordt in het geheel geen recht geheven. Bij de bestuursrechter is geen sprake van verplichte procesvertegenwoordiging. De grootste drempel van beide procedure betreft de termijn. Zowel bezwaar als beroep moeten worden ingesteld uiterlijk zes weken nadat het bestreden besluit is genomen.

[3] Art. 1:3 lid 1 Awb.

In de praktijk blijkt overigens dat maar een klein deel van degenen die bezwaar maken tegen een overheidsbesluit, daarna beroep instelt tegen de beslissing op hun bezwaar, ook als die ongunstig is.[4]

*Andere handelingen; klachten bij de gemeente of bij uitvoerende instellingen*
Richt de onvrede van de burger zich tegen andere overheidshandelingen dan besluiten, dan zijn de procedures van bezwaar en beroep niet van toepassing. Er is altijd de mogelijkheid de burgerlijke rechter te benaderen, maar dat gebeurt zelden. De reden is dat die procedure lang niet zo toegankelijk als die bij de bestuursrechter en er een alternatief is: de *klachtprocedure bij het bestuursorgaan*. Die vervult in de praktijk eenzelfde functie als de bezwaarprocedure ter zake van besluiten. Wie ontevreden is over het handelen van de overheid dat niet als besluit is te kwalificeren, kan een klacht indienen. Klachtprocedures hebben een breed bereik. In de praktijk vormen klachten over bejegening slechts een minderheid. De meeste klachten gaat over de voorbereiding en uitvoering van besluiten en zaken als informatieverschaffing door de overheid.

Hoofdstuk 9 Awb biedt een regeling voor de behandeling van klachten tegen de overheid. Klachten kunnen in eerste instantie worden ingediend bij het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor het handelen waar de klacht over gaat. Wie niet tevreden is met de uitkomst van de behandeling van zijn klacht door het bestuursorgaan, kan door naar de gemeentelijke of Nationale ombudsman.

De uitvoerende instellingen die betrokken zijn bij de uitvoering van de overheidstaak in het sociaal domein, zijn verplicht een klachtregeling te hebben. Richt de onvrede zich tegen het handelen van een uitvoerende instelling, dan kan gebruik worden gemaakt van de *klachtprocedure bij de uitvoerende instelling*.

**2.3 Keuzes bij het inrichten van besluitvorming; consequenties voor de geschilbeslechting**

Hoeveel verschillende procedures bij hoeveel verschillende instanties burgers die ontevreden zijn over de taakuitvoering van de gemeente in het sociaal domein moeten voeren, is niet alleen afhankelijk van de aard van de handeling en van de instantie waar de onvrede zich op richt, maar wordt ook beïnvloed door de wijze waarop de gemeentelijke overheid de besluitvorming in het sociaal domein heeft georganiseerd. Een voorbeeld kan dat duidelijk maken.

Het voorbeeld betreft de besluitvorming in het kader van het verstrekken van maatwerkvoorzieningen op grond van de Wmo 2015.[5] We beschrijven eerst de verschillende mogelijke stappen het besluitvormingsproces. Daarna gaan we in op de keuzes die de gemeente daarin kan maken en op de consequenties daarvan voor de geschilbeslechting.

[4] J.G. van Erp & C.M. Klein Haarhuis, *De filterwerking van buitengerechtelijke procedures*, Den Haag: WODC 2006, p. 48.
[5] Zie art. (…) Wmo.

*Het besluitvormingsproces*
De besluitvorming in het kader van het verstrekken van maatwerkvoorzieningen op grond van de Wmo, zoals dat door veel gemeente wordt vormgegeven, bestaat uit drie stappen

- *Stap 1: melding, resulterend in onderzoek en verslag*
  Iemand die maatschappelijke ondersteuning nodig heeft, kan dit bij de gemeente melden. In reactie daarop vindt een onderzoek plaats (veelal aangeduid als keukentafelgesprek) om vast te stellen welke hulp nodig is en wat de rol van de gemeente daarbij is. Van het onderzoek wordt een verslag gemaakt, waarin de uitkomsten van het onderzoek staan vermeld. Het verslag wordt aan de burger verstrekt.
- *Stap 2: aanvraag, resulterend in besluit*
  Zodra de burger beschikt over verslag van het onderzoek, kan hij een aanvraag doen voor een maatwerkvoorziening. Het gemeentebestuur is verplicht binnen twee weken op die aanvraag te beslissen. Wordt een maatwerkvoorziening toegekend, dan kan het zo zijn dat het toekenningsbesluit slechts in algemene bewoordingen omschrijft wat die voorziening inhoudt. Alleen het te behalen resultaat wordt vastgelegd. Hoe dat moet worden bereikt, wordt in het besluit niet vermeld. Zo wordt bij het toekennen van huishoudelijke hulp nogal eens volstaan met een mededeling in de trant van: "Ons doel is dat u mee kunt blijven doen in de maatschappij en uw zelfredzaamheid behoudt. We vinden het belangrijk dat u zo lang mogelijk zelfstandig blijft wonen in een schoon en leefbaar huis. Daar ondersteunen we u graag bij."
- *Stap 3: concretisering van het besluit door de uitvoerende instelling*
  Het is vervolgens aan de uitvoerende instelling om – al dan niet in overleg met de burger – te beslissen hoe vaak en voor hoe lang men moet langskomen om de belofte die in het besluit is neergelegd (in het geval van de huishoudelijke hulp: 'een schoon huis') waar te maken.

De burger kan het met de uitkomst van elk van de drie stappen oneens zijn. Hij kan het oneens zijn met de uitkomst van het onderzoek, met het besluit op zijn aanvraag om een maatwerkvoorziening en met de concrete invulling van dat besluit door de uitvoerende instelling. Geredeneerd vanuit de gedachte van de Wmo-wetgever gaat het in het eerste geval om een klacht tegen het gemeentebestuur, in het tweede geval om een bezwaar, in het laatste geval om een klacht tegen de uitvoerende instelling.

*Uiteenlopende keuzes van gemeenten en hun consequenties*
In de praktijk blijkt dat gemeenten de in de wet neergelegde werkwijze op verschillende manieren invullen. Dat kan consequenties hebben de procedure van geschilbeslechting die van toepassing is. Het gevolg: onzekerheid over bij wie de burger zich met welke klachten en bezwaren kan melden.

- *Onzekerheid I: juridische status van de melding*
  De onzekerheid betreft in de eerste plaats het uitgangspunt van de Wmo 2015 dat een melding nog niet als een aanvraag kan worden beschouwd, met als gevolg dat het resultaat van het onderzoek naar aanleiding van de melding geen besluit is en dus ook geen bezwaar en beroep mogelijk zijn.
  Sommige gemeenten vinden het omslachtig dat pas na het onderzoek een aanvraag kan worden ingediend. Immers, als het resultaat van het onderzoek negatief is voor de burger, staat de beslissing op een aanvraag bij voorbaat vast: die is ook negatief. Die gemeenten bieden de mogelijkheid van bezwaar, als na het keukentafelgesprek vaststaat of een maatwerkvoorziening zal worden verstrekt. Maar er zijn ook gemeenten die dergelijke bezwaren niet-ontvankelijk verklaren, omdat ze vinden dat alleen bezwaar kan worden gemaakt tegen een beslissing op de aanvraag in reactie op het onderzoek.

- *Onzekerheid II: juridische status van de concretisering van het besluit door de uitvoerende instelling*
  Een tweede punt van onzekerheid betreft de verhouding tussen het besluit, als dat slechts in algemene bewoordingen omschrijft wat de burger aan hulp kan verwachten, en de uitwerking daarvan door uitvoerende instelling. Kiest een gemeente ervoor het besluit zo algemeen mogelijk te houden en de uitwerking over te laten aan de uitvoerende instelling, dan is het de vraag of die uitwerking moet worden gezien als onderdeel van het besluit of niet.
  Er zijn gemeenten die onenigheid over de uitwerking van het besluit door de uitvoerende instelling zien als een geschil tussen de burger en de uitvoerende instelling. Als bezwaar wordt gemaakt tegen besluit, vinden die gemeenten dat de concrete uitwerking van het besluit niet bij de heroverweging van het besluit kan worden betrokken. Als pas bezwaar kan worden gemaakt als bekend is wat de uitwerking van het besluit inhoudt, bestaat het risico dat dat bezwaar niet-ontvankelijk wordt verklaard, omdat het na het einde van de bezwaartermijn is ingediend. Omdat deze gemeenten de onvrede over de concrete uitwerking beschouwen als een klacht van de burger tegen de uitvoerende instantie, vinden ze dat die in de klachtprocedure van de uitvoerende instantie thuishoort. Het is echter de vraag of die redenering klopt. Jurisprudentie van de bestuursrechter biedt steun voor de gedachte dat de concretisering van het besluit moet worden gezien als onderdeel van het besluit, dat dus ook bij de beoordeling van het besluit kan worden betrokken, en niet als uitvoeringshandeling die niet voor bezwaar en beroep vatbaar is.

Uit het voorbeeld blijkt dat, mede afhankelijk van hoe gemeenten de besluitvorming in het sociaal domein organiseren, de burger voor zijn onvrede is aangewezen op hetzij de bezwaarprocedure, hetzij de klachtprocedure bij de gemeente, hetzij de klachtprocedure bij de uitvoerende instelling.

Meer in het algemeen kan worden geconstateerd dat de onvrede over de taakuitoefening in het sociaal domein zich op twee verschillende instanties (overheid en uitvoerende instellingen) en op twee soorten handelingen (besluiten en ‘andere handeling’) kan richten. Lang niet altijd is duidelijk aan wie een handeling moet worden toegerekend en hoe deze moet worden gekwalificeerd. Is het wel duidelijk, dan moeten soms meerdere procedures worden gevoerd om een oplossing te vinden voor het probleem dat de burger heeft aangekaart.

## 2.3 Een geïntegreerde procedure?

Wordt gekeken naar het systeem van geschilbeslechting in het sociaal domein, dan is te zien dat in theorie de taken van de verschillende spelers in het sociaal domein duidelijk van elkaar zijn te onderscheiden en tevens dat sprake is van een sluitend systeem van geschilbeslechting. In de praktijk komt het echter – zoals in het voorbeeld in de vorige paragraaf van dit hoofdstuk was te zien – regelmatig voor dat één geschil in stukjes moet worden opgeknipt om in verschillende procedures te worden behandeld, terwijl bovendien onduidelijk is of elk van de verschillende aspecten van het geschil wel aan de juiste procedure is toebedeeld.

De oplossing voor dat probleem is om de geschillen die over de gemeentelijke taakuitoefening ontstaan, zoveel mogelijk in een *geïntegreerde procedure* te behandelen. In het volgende hoofdstuk gaan we in op de uitgangspunten die voor zo’n geïntegreerde behandeling zouden moeten gelden. In het hoofdstuk daarna wordt geschetst hoe zo’n geïntegreerde behandeling er uit kan zien.

## 3 De drie uitgangspunten van de behandeling van geschillen in het sociaal domein

### 3.1 Inleiding

Hoe kunnen klachten en bezwaren in het sociaal domein zodanig worden behandeld, dat degene die problemen heeft met de besluitvorming en/of uitvoering zo snel en goed mogelijk wordt geholpen?

- Voor de burger die zijn probleem op tafel heeft gelegd, is van belang dat dit zo snel mogelijk de wereld uit is.
- Voor de gemeente, als eindverantwoordelijke voor een goede taakuitvoering in het sociaal domein, is van belang dat het bezwaar en/of de klacht als één geheel (dus zonder dat de onvrede tot verschillende procedures leidt) wordt afgehandeld.
- Bezien vanuit het bestuursrechtelijke systeem, en met het oog op een 'juridisch' juiste behandeling van de klachten en/of bezwaren, is van belang dat elke klacht en elk bezwaar wordt behandeld conform de wettelijke eisen die daarvoor gelden.

Zowel aan de werkelijkheid van de burger ('mijn probleem moet de wereld uit'), de werkelijkheid van de gemeente ('een eenvoudige en geïntegreerde afhandeling') als aan de juridische werkelijkheid ('klacht- en bezwaarbehandeling conform de daarvoor geldende procedureregels') moet recht worden gedaan. Dat betekent dat verschillende eisen aan de procedure moeten worden gesteld. Deels betreft het eisen aan de inrichting van de procedure, deels aan de inhoud van de procedure.

We onderscheiden drie eisen die aan de procedure moeten worden gesteld. Geformuleerd in steekwoorden dient de procedure te zijn:

1. oplossingsgericht
2. procedureel rechtvaardig
3. geïntegreerd

Op elk van die drie gaan we hierna in.

### 3.2 Een oplossingsgerichte procedure

Bij de behandeling van elke klacht/bezwaar moet de vraag centraal staan welk probleem de klager/bezwaarmaker heeft aangekaart en hoe dat het beste kan worden opgelost.

Op het eerste gezicht vereist elke klacht een beoordeling van de behoorlijkheid van de gedraging waartegen die is gericht, en elk bezwaar een beoordeling van de rechtmatigheid en doelmatigheid van het besluit waartegen bezwaar is gemaakt. Bij nader inzien gaan veel klachten en bezwaren over meer, of zelfs over iets anders dan de rechtmatigheid, doelmatigheid of behoorlijkheid van het handelen (onder verantwoordelijkheid) van de overheid.

De behandeling van klachten/bezwaren moet er voor zorgen dat duidelijk wordt waar het de klager/bezwaarmaker om te doen is. Als duidelijk is wat het probleem is, kan vervolgens worden bekeken hoe dat het beste kan worden opgelost.

In veel gevallen zal de instantie aan wie de klacht/het bezwaar is gericht (de gemeente en/of de uitvoerende instelling) het probleem zelf kunnen oplossen.

*Oplossingen van verschillende aard*

| |
|---|
| Een probleem kan worden omschreven als is een moeilijkheid of als een onopgelost vraagstuk. Oplossen betekent: tot een bevredigend einde brengen, of: bijleggen. Het oplossen van het probleem van de burger betekent dan ook niet per definitie dat zijn wensen over wat de overheid aan hulp of bijstand zou moeten bieden, worden vervuld. Het oplossen van het probleem betekent wel dat het probleem uit de wereld is, hetzij omdat de burger krijgt wat hij van de gemeente wenst, hetzij omdat daarvoor een alternatief wordt gevonden, hetzij omdat hij accepteert dat zijn wens niet kan worden gehonoreerd, hetzij omdat een misverstand kan worden weggenomen, hetzij omdat het lukt een onenigheid of ruzie bij te leggen. |

Denkbaar is echter ook dat de oplossing (deels) ergens anders moet worden gezocht. Het oplossingsgericht behandelen van klachten/bezwaren betekent in dat geval *ten minste* dat de klager/bezwaarmaker daar op wordt gewezen en *zo mogelijk* dat de gemeente en/of de uitvoerende instelling de klager/bezwaarmaker op weg helpen naar de elders te vinden oplossing.

*Voorbeeld*

| |
|---|
| Er is bezwaar gemaakt tegen het besluit tot opleggen van een inburgeringsplicht.<br>Tijdens de behandeling van het bezwaar blijkt dat het volgen van de inburgeringscursus onontkoombaar is. Het blijkt dat een van de redenen dat bezwaar is gemaakt, is dat het lesgebouw erg ver bij de bezwaarmaker uit de buurt ligt. De uitkomst van de procedure is dat de bezwaarmaker alsnog de inburgeringscursus gaat volgen. De gemeente zegt toe te zullen proberen de bezwaarmaker samen met cursisten uit haar buurt naar de cursus te laten gaan.[6] |

Bij een oplossingsgerichte behandeling van klachten/bezwaren zijn twee zaken van belang. Enerzijds is van belang dat met de klager/bezwaarmaker wordt meegedacht over hoe – eventueel buiten de formele verantwoordelijkheid van gemeente en de uitvoerende instantie – een oplossing voor zijn problemen kan worden gevonden. Anderzijds is van belang dat de gemeente en de uitvoerende instelling bij de behandeling van de klacht/het bezwaar duidelijkheid bieden over hoe ver hun verantwoordelijkheid strekt en waar die stopt

### 3.3 Een procedure die als rechtvaardig wordt ervaren

Uit onderzoek blijkt dat goede communicatie niet alleen tot kwalitatief betere besluiten kan leiden, maar ook tot grotere tevredenheid bij degenen tot wie de besluiten zijn gericht. Dat is zelfs het geval wanneer die besluiten niet (helemaal) tegemoet komen aan de wensen van de betrokkenen. Deze bevinding is in lijn met de resultaten van onderzoek naar de door burgers ervaren eerlijkheid en rechtvaardigheid (procedurele rechtvaardigheid) van procedures.[7]

Centraal daarbij staat het inzicht, kernachtig verwoord door de Amerikaanse sociaal-psycholoog Allan Lind, dat mensen het belangrijk vinden dat ze fair – eerlijk – worden behandeld. Dat geldt voor allerlei situaties, maar zeker ook voor burgers die met de overheid te maken hebben. Als het de overheid lukt om burgers met klachten en bezwaren eerlijk te behandelen en als burgers dat ook zo ervaren, dan heeft dat meerdere positieve effecten *(fair process effects)*.[8]

[6] Ontleend aan: A.T. Marseille, H.D. Tolsma & K.J. de Graaf, *Juridische kwaliteit van de informele aanpak beoordeeld.* Prettig contact met de overheid 5, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013, p. 37..

[7] Zie over procedurele rechtvaardigheid verder: K. van den Bos & L. van der Velden, *Legitimiteit van de overheid, aanvaarding van overheidsbesluiten en ervaren procedurele rechtvaardigheid. Prettig Contact met de Overheid 4.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013; K. van den Bos, 'Rechtvaardigheid en onzekerheid', in: W.L. Tiemeijer, C.A. Thomas & H.M. Prast (red.), *De menselijke beslisser, over de psychologie van keuze en gedrag,* Amsterdam: Amsterdam University Press 2009; K. van den Bos, 'Procedurele rechtvaardigheid: beleving en implicaties', in: *Werken aan behoorlijkheid, De nationale ombudsman in zijn context*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007; E.A. Lind & T.R. Tyler, *The social psychology of procedural justice*, New York: Plenum Press 1988; T.R. Tyler, *Why people obey the law*, Princeton, New Jersey 2006.

[8] K. van den Bos, 'What is responsible for the fair process effect?', in: J. Greenberg & J.A. Colquitt (red.), *Handbook of organizational justice: Fundamental questions about fairness in the workplace*, Mahwah, NJ: Erlbaum 2005, p. 273-300. Zie daarnaast: K. van den Bos, 'Humans Making Sense of Alarming Conditions: Psychological Insight into the Fair Process Effect', in: M. L. Ambrose & R. S. Cropanzano (Eds.), *Oxford handbook of justice in work organizations*. Oxford, UK: Oxford University Press 2013.

Zo vergroot de perceptie van een eerlijke en rechtvaardige behandeling de kans dat de burger de uitkomst van de klacht- en/of bezwaarprocedure aanvaardt en dat zijn vertrouwen in de overheid toeneemt.

*Belang en effecten van procedurele rechtvaardigheid*

> Het effect van de door de burger ervaren eerlijkheid en rechtvaardigheid juist groot bij groepen burgers waarvoor geldt dat het voor de overheid van belang is dat het effect zich voordoet. Dat zijn in de eerste plaats burgers die onzeker zijn over de vraag of zij er op kunnen vertrouwen dat ze door de overheid eerlijk en rechtvaardig zullen worden behandeld. In de tweede plaats zijn het de verliezers, degenen die geen positieve beslissing krijgen op het bezwaarschrift. Waarom is het effect van een faire behandeling juist bij die twee groepen zo groot? De reden is dat mensen hun rechtvaardigheidsoordeel over het overheidshandelen doorgaans moeten vormen onder omstandigheden waarin zij niet beschikken over voldoende informatie om tot een afgewogen oordeel te komen. Zo zal het voor veel mensen onduidelijk zijn of zij wel of geen recht hebben op een voorziening van de overheid. De meeste burgers kunnen een besluit niet op de juridische merites beoordelen en hebben geen informatie over de beslissing die andere burgers hebben gekregen. Omdat het inhoudelijke punt voor de burger vaak niet duidelijk is, zoekt hij naar andere aangrijpingspunten om te bepalen of wat het bestuursorgaan zegt over zijn aanspraak op een vergunning, subsidie of uitkering wel of niet klopt. Daarvoor gebruikt hij de informatie die wel voorhanden is. Doorgaans betreft het de manier waarop hij is bejegend en de openheid en het respect waarmee hij is behandeld. Met het indienen van een klacht of bezwaar betreden de meeste burgers bovendien een voor hen vreemde wereld. Ze weten niet goed wat ze kunnen verwachten en wat ze moeten doen om daaraan als een volwaardige speler deel te kunnen nemen. Die onzekerheid vergroot de gevoeligheid voor een eerlijke en rechtvaardige behandeling. De eerste indruk, de eerste ervaring, is cruciaal. Als die positief is, is de kans groot dat de onzekerheid kan worden weggenomen en de uitkomst van de procedure wordt aanvaard.

Wanneer wordt een procedure als eerlijk – procedureel rechtvaardig – ervaren?

- In de eerste plaats is van belang dat de betrokkene voldoende *uitleg en informatie (explanations)* krijgt. De betrokkene moet uitleg krijgen over de gang van zaken gedurende de procedure en over de afwegingen die een rol spelen bij het besluit en over de betekenis van het besluit zelf. Om een voorbeeld te noemen: de medewerker van het Meldpunt moet vertellen wie hij is, waarover de bijeenkomst gaat, wat er moet gebeuren, hoe veel tijd er is, wat zijn rol is, wat de rol is van de andere aanwezigen en wat het gesprek wel en niet kan opleveren.
- In de tweede plaats is van belang dat degenen die bij een procedure betrokken zijn, hun verhaal kunnen doen: *voice*. *Voice* houdt in dat burgers voldoende gelegenheid hebben hun belangen voor het voetlicht te brengen. Dat de burger zijn verhaal kan doen, houdt meer in dan dat hij het recht heeft om te spreken. Van belang is dat hij weet dat hij gehoord wordt. Daarvoor is het belangrijk dat degene met wie de burger te maken heeft laat merken dat hij luistert en dat hij heeft begrepen wat er wordt gezegd. In het Engels: *'Turn the listening into action'*. Dat betekent: actief luisteren en regelmatig samenvatten wat de burger naar voren heeft gebracht en doorvragen naar aanleiding van wat hij zegt.
- Behalve de elementen informatie en *voice* is van belang dat betrokkenen zich met *respect* behandeld voelen (niet als een dossier of nummer maar als een persoon) en dat ze het idee hebben dat de functionarissen met wie ze te maken hebben *deskundig* en tevens *onbevooroordeeld* zijn.

Wanneer ambtenaren in hun contacten met burgers rekening houden met de hierboven genoemde aspecten is de mate van de door de betrokken burgers ervaren procedurele rechtvaardigheid groter. Naarmate de ervaren procedurele rechtvaardigheid groter is, is ook de kans groter dat de uitkomst van de procedure wordt aanvaard.[9]

[9] K. van den Bos en L. van der Velden (2013) *Legitimiteit van de overheid, aanvaarding van overheidsbesluiten en ervaren procedurele rechtvaardigheid*. Den Haag: Ministerie van BZK.

De procedurele rechtvaardigheidsfactoren vertonen een grote overlap met de behoorlijkheidseisen die de Nationale ombudsman hanteert. In de Behoorlijkheidswijzer van de Nationale ombudsman worden vier kernwaarden onderscheiden en toegelicht die in meer dan twintig behoorlijkheidseisen uiteen vallen. Het betreft de waarden 'open en duidelijk', 'respectvol', 'betrokken en oplossingsgericht' en eerlijk en betrouwbaar'. In die kernwaarden vallen de vijf elementen te herkennen die er aan kunnen bijdragen dat burgers een grote mate van procedurele rechtvaardigheid ervaren in procedures bij de overheid.

### 3.4 Een geïntegreerde procedure

Steeds als de onvrede van de burger verschillende aspecten van het handelen van de overheid en/of de uitvoerende instelling betreft, zouden diens klachten en/of bezwaren zo veel mogelijk geïntegreerd, dat wil zeggen in een en dezelfde procedure moeten worden behandeld. Om een geïntegreerde behandeling te realiseren, moet met verschillende zaken rekening worden gehouden. Ze komen in de volgende vier sub-paragrafen aan de orde

#### *3.4.1 Wie is verantwoordelijk voor de behandeling van klachten/bezwaren?*

Een eerste aandachtspunt is wie verantwoordelijk is voor de afdoening van en/of de beslissing in reactie op de uiting van onvrede.

*Bezwaar*
Voor zover de uiting van onvrede is te kwalificeren als een *bezwaar* tegen een besluit, is dat per definitie het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen

> Dit is ook het geval als het besluit is genomen door iemand die niet werkzaam is bij de gemeente. In dat geval is sprake van mandaat. Het besluit is genomen in naam van het bestuursorgaan dat daartoe bevoegd is en is ook volledig aan het bestuursorgaan toe te rekenen (zie art. 10:1 en art. 10:2 Awb)

*Klacht tegen de gemeente*
Is de uiting van onvrede te kwalificeren als een *klacht tegen de gemeente,* dat wil zeggen, een klacht die is gericht tegen de uitvoering van de gemeentelijke taak in het sociaal domein door iemand die werkt onder verantwoordelijkheid van een gemeentelijk bestuursorgaan, dan is dat bestuursorgaan uiteraard volledig verantwoordelijk.

*Klacht tegen de uitvoerende instantie*
Is de uiting van onvrede te kwalificeren als een *klacht tegen de uitvoerende instantie,* dat wil zeggen dat de klacht is gericht tegen de uitvoering van de gemeentelijke taak in het sociaal domein niet door de gemeente zelf, maar door een uitvoerende instelling, dan is sprake van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de gemeente en de uitvoerende instelling.
De reden dat sprake is van een gezamenlijke verantwoordelijkheid is enerzijds dat de uitvoering door de uitvoerende instelling plaatsvindt onder de vlag van de gemeente, anderzijds dat de uitvoerende instelling een eigen verantwoordelijkheid heeft voor een adequate uitvoering van haar taak, onder meer blijkend uit de verplichting een klachtregeling te hebben ten behoeve van 'cliënten' die niet tevreden zijn over hoe de uitvoerende instelling haar werk doet.

*Combinatie van klachten/bezwaren*

Is sprake van onvrede die zich niet beperkt tot een besluit, een andere handeling van de gemeente of het handelen van een uitvoerende instelling, dan geldt voor wat betreft de verantwoordelijkheid van de afhandeling van de klacht/het bezwaar:

- klacht tegen gemeente en bezwaar: gemeente
- klacht tegen uitvoerende instelling en bezwaar: gemeente en uitvoerende instelling
- klacht tegen zowel gemeente als uitvoerende instelling: gemeente en uitvoerende instelling
- klacht tegen zowel gemeente als uitvoerende instelling en bezwaar: gemeente en uitvoerende instelling

De verdeling van verantwoordelijkheden kan als volgt in een tabel worden samengevat:

**Tabel 2:** Verantwoordelijkheid voor afhandeling van klachten/bezwaren

| | | *Handeling waar de onvrede zich op richt* | | |
|---|---|---|---|---|
| | | Besluit | Gedraging gemeentelijke overheid | Gedraging uitvoerende instelling |
| *Wie is verantwoordelijk voor de behandeling?* | Gemeentelijke overheid | X | x | X |
| | Uitvoerende instelling | | | X |

Alles overziende zijn de regels die gelden voor de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de gemeente en de uitvoerende instelling heel eenvoudig:

- de gemeente is verantwoordelijk voor de behandeling van alle klachten/bezwaren die betrekking hebben op de uitvoering door de gemeente van diens taak in het sociaal domein;
- voor zover de klacht deels of uitsluitend betrekking op de taakuitvoering door een uitvoerende instelling, is die – samen met de gemeente – verantwoordelijk voor de behandeling van de klacht.

### *4.3.2 Hoe ver strekt de verantwoordelijkheid van de gemeente?*

Een volgende vraag is wat de verantwoordelijkheid van de gemeentelijke overheid precies inhoudt als zij die deelt met de uitvoerende instelling.

*Uiteenlopende invulling van de verantwoordelijkheid door gemeenten*

- Een minimale invulling houdt in dat de overheid toezicht houdt op de klachtbehandeling door de uitvoerende instelling, bijvoorbeeld door het controleren van de door de uitvoerende instelling over diens klachtbehandeling opgemaakte jaarverslagen.
- Een meer substantiële invulling zou kunnen inhouden dat de gemeente direct betrokken is bij de afhandeling van klachten over de uitvoerende instelling, bijvoorbeeld doordat in samenspraak tussen gemeente en uitvoerende instelling wordt beslist op klachten die over de uitvoerende instelling worden ingediend.

Uitgangspunt moet zijn dat sprake is van een directe betrokkenheid van de gemeente bij de (formele) klachtbehandeling. Dat betekent dat de gemeente zowel een centrale rol speelt bij de behandeling van de klacht als bij het opstellen van de bevindingen en conclusies naar aanleiding van de klacht. Het feit dat uitvoerende instellingen verplicht zijn zelf klachtregelingen te hebben, doet daar niet aan af. In alle gevallen betreft het klachten over de uitvoering van een overheidstaak waar de gemeentelijke overheid verantwoordelijk voor is.

De centrale rol van de gemeentelijke overheid betekent overigens niet dat de gemeente bij elke uiting van onvrede direct de regie naar zich toe moet trekken. Er zijn legio situaties waarin het oplossen van problemen die zich voordoen bij de uitvoering van de gemeentelijke taak in het sociaal domein, waarschijnlijk sneller wordt bereikt als de gemeente zich in eerste instantie op afstand houdt.

*Voorbeeld*

| |
|---|
| Een voorbeeld biedt de situatie dat iemand technische problemen heeft met de scootmobiel die hij op grond van de Wmo in bruikleen heeft gekregen. Klaagt hij bij de gemeente, dan zal die hem doorverwijzen naar de leverancier van de scootmobiel. Het is een goede gewoonte dat in contracten die gemeenten met leveranciers sluiten, wordt vastgelegd dat gebruikers zich met klachten over het materiaal tot de leverancier kunnen wenden. De gemeente is wel geïnteresseerd in hoe de leverancier de klachten in het algemeen behandelt, maar zal geen behoefte hebben om bij de behandeling van elke afzonderlijke klacht te worden betrokken. Als het probleem bij de leverancier ligt, kan daar ook het beste worden opgelost. |

Van belang is niet alleen dat problemen en fricties zo veel mogelijk in het normale contact tussen uitvoerende instantie en burger worden opgelost, maar ook dat als dat niet gebeurt en de burger zijn onvrede uit over de wijze waarop zijn probleem is aangepakt, de overheid zich verantwoordelijk voelt voor een snelle en bevredigende oplossing van het probleem.

### *3.4.3 Wat zijn de verschillende mogelijke uitkomsten van klachten/bezwaren?*

Een volgend aandachtspunt betreft de uitkomst van de klacht en/of de bezwaarbehandeling.

*Relevante Awb-bepalingen*

| | |
|---|---|
| Art. 6:21 | 1. Het bezwaar of beroep kan schriftelijk worden ingetrokken.<br>2. Tijdens het horen kan de intrekking ook mondeling geschieden. |
| Art. 7:11 lid 2 | Voor zover de heroverweging daartoe aanleiding geeft, herroept het bestuursorgaan het bestreden besluit en neemt het voor zover nodig in de plaats daarvan een nieuw besluit. |
| Art. 9:5 | Zodra het bestuursorgaan naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen, vervalt de verplichting tot het verder toepassen van deze titel. |
| Art. 9:12 lid 1 | Het bestuursorgaan stelt de klager schriftelijk en gemotiveerd in kennis van de bevindingen van het onderzoek naar de klacht, zijn oordeel daarover alsmede van de eventuele conclusies die het daaraan verbindt. |

Wordt gekeken naar de procedureregels zoals die zijn opgenomen in hoofdstuk 7 (bezwaar) en 9 (klachten) van de Awb en in de verschillende voor de uitvoerende instellingen geldende klachtregelingen, dan is een aantal verschillen te zien.

- Voor wat betreft bezwaren zijn er drie mogelijkheden:
  - het bezwaar wordt ingetrokken (art. 6:21 Awb)
  - het bestreden besluit blijft in stand (art. 7:11 Awb)
  - het bestreden besluit wordt herroepen (art. 7:11 Awb)
- Voor wat betreft klachten tegen het handelen van de gemeentelijke overheid zijn er twee mogelijkheden:
  - de behandeling van de klacht wordt beëindigd omdat de klacht naar tevredenheid van de klager is afgedaan (art. 9:5 Awb)
  - de behandeling eindigt met het in kennis stellen van de klager van de bevindingen van het onderzoek en van de eventuele conclusies die daaraan worden verbonden (art. 9:12 lid 1 Awb)

- Voor klachten tegen gedragingen van de uitvoerende instelling gelden grosso mode dezelfde twee mogelijke uitkomsten als die voor klachten tegen gedragingen van de gemeentelijke overheid.[10]

Is sprake van een geïntegreerde behandeling van uitingen van onvrede die zowel de gemeentelijke overheid als de uitvoerende instelling betreffen en die zowel als klacht alsook als bezwaar zijn te kwalificeren,[11] dan moet aan het eind van de rit de uitkomst van de geïntegreerde behandeling worden geformuleerd in termen die overeenstemmen met de eisen van hoofdstuk 7 en 9 Awb, alsmede met de eisen van de klachtregeling waar de uitvoerende instelling aan gebonden is.

Zo lang de geïntegreerde behandeling een informeel karakter heeft en partijen tot een voor alle betrokkenen bevredigende oplossing komen, hebben ze een maximale vrijheid in hoe ze hun overeenstemming willen vastleggen. In de paragrafen 4.2.3 en 4.2.4 gaan we daar nader op in.

Eindigt de geïntegreerde procedure in een of meerdere formele beslissingen, dan zou de klager/bezwaarmaker in één schriftelijk stuk op de hoogte moeten worden gesteld van de beslissing op zijn bezwaar en van de bevindingen naar aanleiding van zijn klacht en de eventuele conclusies die daaraan worden verbonden. Betreft de klacht (mede) het handelen van de uitvoerende instelling, dan vergt het formuleren van de bevindingen en de conclusies (enige vorm van) overleg tussen het gemeentebestuur en de directie van de uitvoerende instelling. Mochten het gemeentebestuur en de directie van de uitvoerende instelling het niet eens zijn, dan moet in de beslissing worden aangegeven op welke punten de bevindingen en/of conclusies uiteenlopen, en wat van die uiteenlopende bevindingen/conclusies de consequenties zijn voor de klager.

### *3.4.4 Wat is het mogelijk vervolg op de geïntegreerde behandeling?*

Ten slotte is van belang dat als de burger niet tevreden is met de uitkomst van de geïntegreerde behandeling, hij weet waar hij het hogerop moet zoeken. Het is daarom van belang dat in het schriftelijke stuk dat aan het eind van de procedure aan de bezwaarmaker/klager wordt gezonden duidelijk staat vermeld bij welke instantie(s) hij terecht kan als hij het met de beslissing op zijn bezwaar en/of de bevindingen/conclusies ter zake van zijn klacht niet eens is.

Voor zover de bezwaarmaker/klager het niet eens is met de beslissing op zijn bezwaar, kan hij zich tot de bestuursrechter wenden. Is de bezwaarmaker/klager niet tevreden over de uitkomst van de behandeling van zijn klacht, dan hangt het er vanaf. Betreft de klacht het handelen van de gemeente, dan kan de ombudsman worden benaderd. Betreft de klacht (mede) het handelen van de uitvoerende instelling, dan is de ombudsman niet bevoegd de te behandelen. Denkbaar is echter dat de gemeente met de uitvoerende instelling afspreekt dat als sprake is van klachten tegen zowel de gemeente als de uitvoerende instelling, de ombudsman mogelijkheid wordt geboden te bezien of hij voor het geheel van de klachten een oplossing kan bereiken.

[10] De uitvoerende instellingen kennen vele verschillende klachtregelingen. De grootste gemene deler daarvan is dat, tenzij de klager laat weten dat de klacht wat hem betreft naar bevrediging is verlopen en van verdere behandeling kan worden afgezien, de instelling de klager in kennis stelt van haar bevindingen met betrekking tot de klacht en welke conclusies daaruit worden getrokken.

[11] En die niet resulteren in intrekking.

# 4 Best practices

## 4.1 Inleiding

In dit gedeelte van de handleiding wordt beschreven hoe een geïntegreerde, procedureel rechtvaardige en oplossingsgerichte behandeling van klachten en bezwaren er uit kan zien.

### *4.1.1. Uitgangspunten bij de beschrijving van de best practices*

In de beschrijving van de geïntegreerde aanpak gaan we uit van een gemeente waarin de uitvoering van de taken in het sociaal domein plaatsvindt door wijkteams waarin ambtenaren van de gemeente samenwerken met werknemers van uitvoerende instellingen. Daarnaast gaan we er vanuit dat er binnen de gemeente één organisatiedonderdeel of afdeling (of een op die afdeling werkzame functionaris) is die verantwoordelijk is voor de afhandeling van alle schriftelijke klachten en bezwaren. We duiden dat organisatieonderdeel aan als 'Meldpunt'.

*Variatie in de organisatie van klacht- en bezwaarbehandeling*

| |
|---|
| In deze handleiding wordt uitgegaan van de situatie dat één organisatieonderdeel binnen de gemeente de regie voert over de afhandeling van alle schriftelijke klachten en bezwaren.<br>In de praktijk is te zien dat gemeenten de behandeling van klachten en bezwaren op verschillende manieren organiseren. Er zijn gemeenten waar een onderdeel van de organisatie de behandeling van zowel klachten als bezwaren voor zijn rekening neemt. Dan is een geïntegreerde behandeling gemakkelijk te realiseren.<br>Er zijn ook gemeenten waar de behandeling van bezwaren en klachten op verschillende plekken in de organisatie plaatsvindt. Dat hoeft er niet aan in de weg te staan dat op een plek de regie wordt gevoerd. Het hoeft er evenmin aan in de weg te staan dat een uiting van onvrede die zowel een klacht als een bezwaar is, niet gescheiden, maar geïntegreerd wordt behandeld. Van belang is dan wel dat duidelijk is bij welk van beide organisatieonderdelen dat gebeurt, bij de afdeling 'klachten' of bij de afdeling 'bezwaren'. Het Meldpunt is in dat geval de persoon of afdeling die dat beslist. |

Het Meldpunt coördineert de behandeling van alle schriftelijke uitingen van onvrede over de uitvoering van de gemeentelijke taak in het sociaal domein (zowel besluiten als andere handelingen; zowel handelen van de gemeente als handelen van uitvoerende instellingen die door de gemeente bij de uitvoering van die taak zijn betrokken).

Klachten/bezwaren kunnen worden ingediend bij het Meldpunt; daarnaast van belang dat alle ambtenaren van de gemeente en alle werknemers van uitvoerende instellingen die die betrokken zijn bij de uitvoering van de gemeentelijke taak in het sociaal domein zich ervan bewust zijn dat het Meldpunt de plaats is waar de behandeling van klachten/bezwaren wordt gecoördineerd, zodat ze in voorkomende geval klagers/bezwaarmakers naar het Meldpunt kunnen verwijzen.

### *4.1.2 Kern van best practices: geïntegreerde behandeling in drie stappen*

Uitgangspunt bij het behandelen van klachten/bezwaren door het Meldpunt is dat het juridische onderscheid tussen besluiten en andere handelingen er niet aan in de weg hoeft te staan deze in één procedure te behandelen.

Dat betekent dat ongeacht of de schriftelijke uiting van onvrede die bij de gemeente binnenkomt is te kwalificeren als klacht, als bezwaar of als beide, er steeds eenzelfde procedure wordt gevolgd.

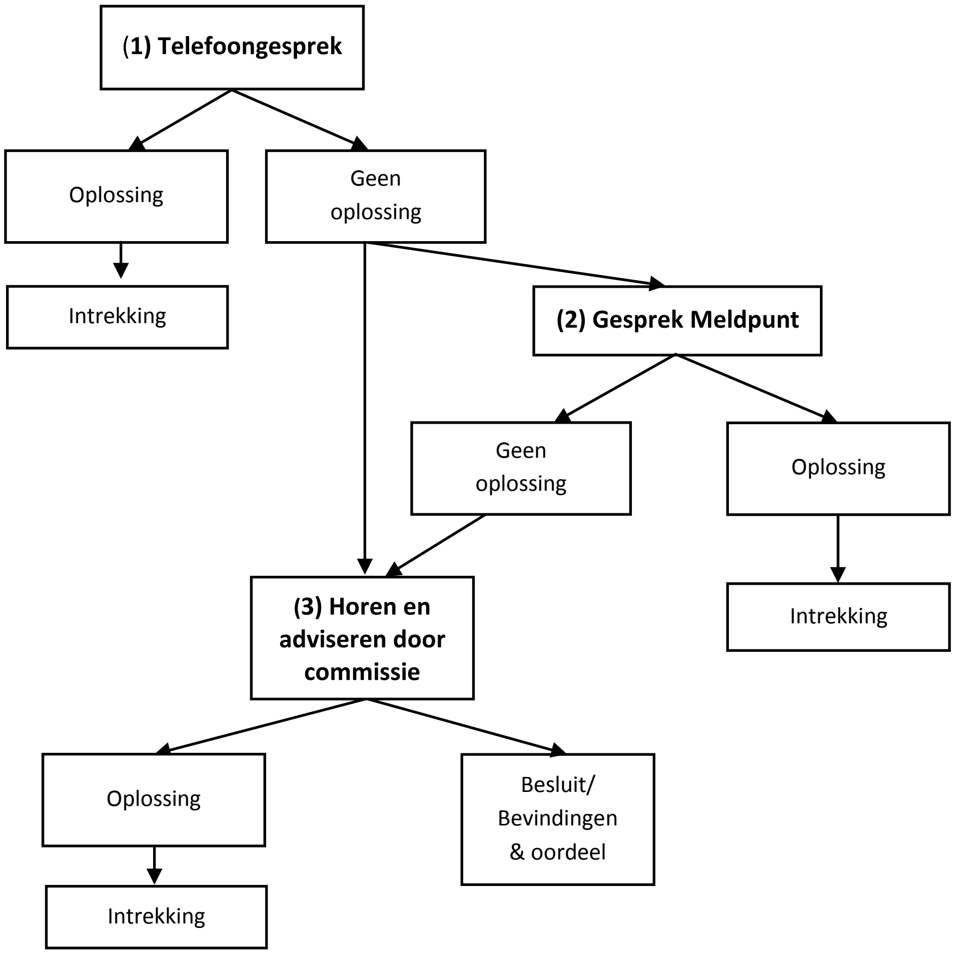
Die procedure bestaat uit drie stappen.

De *eerste* stap is een telefoongesprek met de klager/bezwaarmaker. De *tweede* mogelijke stap is een gesprek bij het Meldpunt, de *derde* het horen van de klager/bezwaarmaker door een onafhankelijke commissie.

Niet in alle gevallen zullen alle drie de stappen hoeven te worden gezet. Het is goed mogelijk dat het telefoongesprek al een oplossing biedt voor de problemen die aanleiding waren voor het indienen van een klacht of het maken van bezwaar. Is dat niet het geval, dan heeft de klager/bezwaarmaker de keuze: of een gesprek bij het Meldpunt over zijn klacht/bezwaar, of behandeling daarvan de door de gemeenschappelijke klacht/bezwaaradviescommissie. Kiest de klager/bezwaarmaker voor een gesprek bij het Meldpunt en leidt dat er niet toe dat een oplossing wordt gevonden voor zijn probleem, dan volgt een behandeling door de gemeenschappelijke klacht/bezwaaradviescommissie.

De procedure kan als volgt in beeld worden gebracht.

**Figuur 1**




Wordt naar de procedure als geheel gekeken, dan is een kenmerkend verschil tussen de eerste twee stappen enerzijds en de derde stap anderzijds, dat de procedure vanaf de derde stap – anders dan bij de eerste twee stappen – plaatsvindt conform het model zoals dat in de wet voor de bezwaarprocedure en de verschillende klachtprocedures is neergelegd.

De eerste twee stappen kunnen worden beschouwd als een facultatief traject voorafgaand aan de formele procedure, dat de klager/bezwaarmaker niet verplicht is te volgen.[12] Bij de vormgeving van de eerste twee stappen van de procedure is dan ook geen sprake van gebondenheid aan de specifieke wettelijke regels van de verschillende bezwaar- en klachtprocedures – al gelden uiteraard wel alle beginselen van behoorlijke klacht- en bezwaarbehandeling waaraan de overheid zich moet houden.

#### *4.1.3 Opzet van dit hoofdstuk*

Bij de beschrijving van de best practices maken we maken onderscheid tussen twee situaties.

- De onvrede is louter gericht tegen het handelen van de overheid (hetzij een klacht tegen een gedraging, hetzij een bezwaar tegen een besluit, hetzij beide)
- De onvrede is (mede) gericht tegen het handelen van de uitvoerende instelling

Hierna gaan we eerst in op de situatie dat de onvrede louter is gericht tegen het handelen van de overheid (paragraf 4.2), daarna op de situatie dat de onvrede (mede) is gericht tegen het handelen van de uitvoerende instelling (paragraaf 4.3).

Bij het beschrijven van de best practices voor de situatie dat de onvrede is louter gericht tegen het handelen van de overheid, in paragraaf 4.2, beschrijven we drie stappen die in de procedure ter behandeling van de klacht/het bezwaar gezet kunnen worden. We besteden daarbij bijzondere aandacht aan bijzondere eisen aan de procedure in het geval sprake is van een geïntegreerde behandeling van klachten/bezwaren.

Paragraaf 4.3 beperkt zich tot een aantal opmerkingen over de aanvullende eisen die gelden als de procedure niet (alleen) het handelen van de gemeente, maar (mede) het handelen van de uitvoerende instelling ter uitvoering van de taak van de gemeente in het sociaal domein betreft.

### 4.2 Geïntegreerde behandeling van klachten/bezwaren tegen de gemeente

#### *4.2.1 Inleiding*

In deze paragraaf beschrijven we de drie stappen van de behandeling van klachten/bezwaren. Dat gebeurt in de paragrafen 4.2.3, 4.2.4 en 4.2.5. Voorafgaand daaraan maken we in de paragraaf 4.2.2 enkele opmerkingen over de termijnen voor het indienen van klachten/bezwaren. Na de beschrijving van de drie stappen gaan we in paragraaf 4.2.6 in de op termijnen die gelden voor het afhandelen van klachten/bezwaren en op de consequenties van een gezamenlijke behandeling. In paragraaf 4.2.7 behandelen we ten slotte een aantal aspecten van de uitkomst van de gezamenlijke behandeling van klachten en bezwaren.

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt steeds over één besluit en één handeling gesproken. In de praktijk komt het ook voor dat sprake is van meerdere besluiten en handelingen. In dat geval kan een geïntegreerde procedure als voordeel hebben dat alle besluiten en handelingen tegelijkertijd/gezamenlijk bij de procedure betrokken kunnen worden, wat een integrale behandeling van het geschil ten goede komt.

[12] In het schema blijkt het uit de pijl van stap 1 naar stap 3

### *4.2.2 Termijnen voor het indienen van klachten/bezwaren*

*Relevante Awb-bepalingen*

| | |
|---|---|
| *Art. 3:45* | 1. Indien tegen een besluit bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld, wordt daarvan bij de bekendmaking en bij de mededeling van het besluit melding gemaakt.<br>2. Hierbij wordt vermeld door wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld. |
| Art. 6:7 | De termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift bedraagt zes weken. |
| Art. 6:8 lid 1 | De termijn vangt aan met ingang van de dag na die waarop het besluit op de voorgeschreven wijze bekend is gemaakt. |
| *Art 9:8 lid 1 aanhef en sub b* | Het bestuursorgaan is niet verplicht de klacht te behandelen indien zij betrekking heeft op een gedraging die langer dan een jaar voor indiening van de klacht heeft plaatsgevonden. |

Voor het indienen van bezwaar staat een termijn van zes weken. Die vangt aan nadat een besluit is genomen. De gemeente moet bij ieder besluit vermelden dat daartegen bezwaar kan worden gemaakt en dat de termijn daarvoor zes weken is.

De termijn voor het indienen van klachten is in beginsel niet beperkt, zij het dat een klacht die langer dan een jaar wordt ingediend na de gedraging waarop die betrekking heeft, niet in behandeling hoeft te worden genomen. Het vermelden van een klachtmogelijkheid is niet voorgeschreven.

*Handelwijze bij gecombineerde behandeling*

Bij een gecombineerde behandeling van klacht en bezwaar, moet er rekening mee worden gehouden dat een bezwaar binnen zes weken binnen moet zijn.

Twen behoeve van een gecombineerde behandeling kunnen besluiten van de volgende toelichting worden voorzien.

*Toelichting op besluit*

| |
|---|
| Indien u bezwaren of klachten heeft tegen dit besluit of tegen het optreden van de gemeente, dan kunt u binnen zes weken schriftelijk bezwaar maken of uw beklag doen bij het meldpunt. Omschrijft u dan zo goed mogelijk waartegen uw bezwaren of klachten zich richten en waarom u niet tevreden bent met het handelen van de gemeente. Vermeld tevens uw naam en adres, en zet de datum en uw handtekening. De gemeente zal uw bezwaren en klachten tezamen behandelen.<br>LET OP. Reageert u niet binnen zes weken, dan wordt een besluit definitief. Tegen ander optreden kunt u ook later een klacht indienen, maar dat kan dan niets meer aan het besluit veranderen. |

### *4.2.3 De eerste stap van de behandeling: telefoongesprek*

Na binnenkomst van een geschrift met een bezwaar of klacht wordt telefonisch contact met de klager/bezwaarmaker opgenomen. Daarbij zijn de volgende zaken van belang.

*Altijd bellen met de klager/bezwaarmaker*

Uitgangspunt is om in reactie op de klacht/het bezwaar altijd te bellen met de indiener. De medewerker van het Meldpunt belt ook als duidelijk is dat het bezwaar niet-ontvankelijk moet worden verklaard, of als het zo goed als zeker is dat informeel overleg met de indiener geen meerwaarde heeft boven het organiseren van een hoorzitting. Van bellen wordt alleen in uitzonderlijke situaties afgezien.

*Doel van het telefoongesprek*

Het *doel van het telefoongesprek* is om met de indiener te bespreken wat er speelt en hoe zijn probleem het beste kan worden behandeld.

- Een telefoongesprek is met name geschikt om van de burger te horen waarom en waarover hij ontevreden is, om oplossingsrichtingen te verkennen, om toe te lichten op welke verschillende manieren zijn bezwaar/klacht kan worden behandeld, en om te bespreken welke wijze van behandeling het meest geschikt is.
- Het is goed denkbaar dat in het telefoongesprek de inhoud van het besluit/de gedraging aan de orde komt. Er is niets op tegen als de medewerker van het Meldpunt, voor zover die daarvan op de hoogte is, daar uitleg over geeft.

*Intrekken?*

Het telefoongesprek kan er toe leiden dat de burger tot de conclusie komt dat hij zijn bezwaar/klacht wil intrekken. De medewerker dient zich er dan terdege van te vergewissen dat de bezwaarmaker zeker van zijn zaak is. Ook als dat het geval is, betekent dat niet per definitie dat de procedure ten einde is. Betreft de intrekking een bezwaarschrift, dan zal het bestuursorgaan de indiener vragen de intrekking schriftelijk te bevestigen.[13]

*Degene die belt, is niet direct betrokken bij besluit/gedraging waar bezwaar/klacht op ziet*

Van belang is dat degene die belt, niet direct betrokken is bij het besluit of de gedraging waar het bezwaar/de klacht over gaat. Uitgangspunt van de procedure is een onbevangen beoordeling van het besluit/de gedraging. Daarom wordt gebeld door de medewerker van het Meldpunt die niet direct betrokken is geweest bij de totstandkoming van het besluit waar het bezwaar zich tegen richt of bij de gedraging waarover wordt geklaagd.

*Degene die belt, beschikt over summiere informatie over de klacht/het bezwaar*

Het is voldoende als de medewerker van het Meldpunt die het telefoongesprek voert, de beschikking heeft over het geschrift dat de burger heeft ingediend en (voor zover van toepassing) over het schriftelijke document van het bestuur waar het bezwaar/de klacht betrekking op heeft.

Gezien het doel van het telefoongesprek – overleg over de aanpak van het bezwaar/de klacht – is het noodzakelijk dat de medewerker het bezwaar/de klacht heeft gelezen en, indien van toepassing – het schriftelijke stuk of de schriftelijke stukken waar de indiener zich tegen richt. Meer informatie is niet nodig. Bovendien kost het tijd die te verzamelen en te bestuderen. Er is zelfs iets voor te zeggen dat het onwenselijk is dat de medewerker die belt over meer informatie beschikt. Dat zou er toe kunnen leiden dat dat het standpunt van het bestuursorgaan het gesprek gaat overheersen, waardoor de kans afneemt dat overeenstemming wordt bereikt.

*Andere aandachtspunten*

*Relevante Awb-bepalingen*

| | |
|---|---|
| *Art 2:1 lid 1* | Een ieder kan zich ter behartiging van zijn belangen in het verkeer met bestuursorganen laten bijstaan of door een gemachtigde laten vertegenwoordigen. |
| *Art. 6:17* | Indien iemand zich laat vertegenwoordigen, zendt het orgaan dat bevoegd is op het bezwaar of beroep te beslissen, de op de zaak betrekking hebbende stukken in ieder geval aan de gemachtigde. |

[13] Zie daarover verder paragraaf 4.2.8.

Wordt de bezwaarmaker/klager bijgestaan door een professionele rechtshulpverlener, dan belt de medewerker met de gemachtigde. De reden: als er een gemachtigde is, fungeert die (overeenkomstig artikel 2:1 Awb en in de geest van artikel 6:17 Awb) als aanspreekpunt voor het bestuur. De medewerker van het Meldpunt overlegt of het daarnaast zin heeft om de indiener zelf te bellen. Stemt de gemachtigde daarmee in, dan wordt ook de indiener gebeld.

Als er andere belanghebbenden zijn, belt de medewerker zowel met de indiener als met de andere belanghebbenden. Betreft de onvrede van de bezwaarmaker een besluit met meerdere belanghebbenden, dan zijn die partij in de bezwaarprocedure. Als zo snel mogelijk nadat bezwaar is ingediend, contact wordt gezocht met de bezwaarmaker voor overleg over de wijze van behandeling, dan moet ook met eventuele derden contact worden opgenomen. Heeft de bezwaarmaker een voorkeur voor het organiseren van een hoorzitting boven het voeren van overleg, terwijl de andere partij(en) meer voor overleg zou(den) voelen, dan wordt de voorkeur van de bezwaarmaker gevolgd.

Uiteraard geldt in alle gevallen dat wanneer telefonisch contact wordt opgenomen, eerst moet worden nagegaan of het de indiener van de klacht/het bezwaar schikt dat hij op dat moment wordt gebeld. Desgewenst kan een afspraak worden gemaakt om op een nader te bepalen moment terug te bellen. Die afspraak wordt zo snel mogelijk gepland.

### *4.2.4 De tweede stap van de behandeling: gesprek bij het Meldpunt*

Het telefoongesprek kan er toe leiden dat het probleem van de burger wordt opgelost, en dus de klacht/het bezwaar wordt ingetrokken. Is dat niet het geval, dan is de volgende stap een gesprek met de klager/bezwaarmaker bij het Meldpunt.

In het telefoongesprek wordt deze volgende stap met de klager/bezwaarmaker besproken. Daarbij wordt overigens ook vermeld dat de keuze aan de klager/bezwaarmaker is. Mocht hij er de voorkeur aan geven te worden gehoord, dan wordt de tweede stap (het gesprek bij het Meldpunt) overgeslagen en wordt in het vervolg op het telefoongesprek direct een hoorzitting georganiseerd.

Als in het telefoongesprek is afgesproken dat er een gesprek bij het meldpunt komt, ontvangt de klager/bezwaarmaker daarvoor een schriftelijke uitnodiging. Daarin staat vermeld waar en wanneer het wordt gehouden en wie er bij aanwezig zijn. Tevens wordt in de uitnodiging vermeld wat het doel van het gesprek is.

*Wie zijn er bij het gesprek aanwezig?*
Bij het gesprek is in ieder geval de bezwaarmaker/klager aanwezig en een medewerker van het Meldpunt. Deze treedt tijdens het gesprek op als gespreksleider. Maar behalve deze twee personen is steeds ook iemand aanwezig die betrokken was bij het handelen waar de klacht/het bezwaar betrekking op heeft. Het betreft iemand van de afdeling die het besluit heeft genomen of van het wijkteam waar het voorval heeft plaatsgevonden dat tot de klacht heeft geleid. De aard van de klachten/bezwaren bepaalt welke medewerker aanwezig is en of kan worden volstaan met de aanwezigheid van één medewerker bij het gesprek. Van belang is met name dat het iemand is die inhoudelijk op de hoogte is van het besluit/handelen dat aanleiding was voor de klachten/bezwaren. Voor zover het een klacht betreft over de bejegening, ligt het niet voor de hand dat die persoon zelf bij het gesprek aanwezig is.[14]

[14] Zie overigens art. 9:10 lid 1 Awb: degene over wie geklaagd wordt heeft ook een positie, maar dat betreft de meer formele hoorfase.

*Doel van het gesprek*

Doel van het gesprek is te onderzoeken of een oplossing is te vinden voor het probleem dat aanleiding was voor het indienen van de klacht/het bezwaar.

*Beëindiging van de procedure na een succesvol gesprek*

Als het gesprek succesvol is, maakt de medewerker van het meldpunt als regel een verslag van het gesprek waarin de gemaakte afspraken worden zijn neergelegd. De consequenties van een succesvol gesprek voor de afhandeling van de klacht en/of het bezwaar worden in paragraaf 4.2.7 behandeld.

#### ***4.2.5 De derde stap van de behandeling: horen door een onafhankelijke commissie***

*Wel of niet horen?*

*Relevante Awb-bepalingen*

| | |
|---|---|
| *Art.7:3 aanhef en sub b en sub c* | Van het horen van een belanghebbende kan worden afgezien indien:<br>b. het bezwaar kennelijk ongegrond is<br>c. de belanghebbende heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord |
| *Art. 9:10 lid 2 aanhef en sub a en sub b* | Van het horen van de klager kan worden afgezien indien:<br>a. de klacht kennelijk ongegrond is,<br>b. de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord |

Als het gesprek bij het Meldpunt met de klager/bezwaarmaker niet tot een oplossing leidt, is de derde stap van de geïntegreerde behandeling aan de orde: het horen.

*Is met het gesprek bij het Meldpunt aan de hoorplicht voldaan?*

| |
|---|
| Voor zover het de als bezwaar te kwalificeren onvrede betreft, geldt dit per definitie. De reden: betwijfeld kan worden of het gesprek onder leiding van de medewerker van het Meldpunt kan worden beschouwd als horen in de zin van art. 7:5 Awb. Bij het gesprek zijn immers twee personen van de gemeente aanwezig, waarvan een (de medewerker van de afdeling die het besluit heeft genomen) betrokken is geweest bij de voorbereiding van het besluit. Art. 7:5 lid 1 sub b stelt als eis dat als het horen door meer dan één persoon gebeurt, de meerderheid niet bij de voorbereiding van het besluit is betrokken. Discussie is mogelijk over de vraag of de medewerker van de afdeling die het besluit heeft genomen moet worden gezien als een van degenen die hoort. Wordt deze wel als zodanig beschouwd, dan is niet voldaan aan de eis van art. 7:5 lid 1 sub b.<br>Daar komt bij dat in art. 7:4 Awb verschillende eisen worden gesteld over de beschikbaarheid van stukken voorafgaand aan het horen, waarvan niet steeds zeker is dat daaraan is voldaan als het gesprek bij het Meldpunt plaatsvindt.<br>Voor zover het de als klacht te kwalificeren onvrede betreft, is het bepaalde in art. 9:7 Awb lid 1 Awb van belang: 'De behandeling van de klacht geschiedt door een persoon die niet bij de gedraging waarop de klacht betrekking heeft, betrokken is geweest.' In de klachtregeling van de Awb wordt niets gemeld over horen door meerdere personen. Net als bij het horen in het kader van de bezwaarprocedure komt dan ook de vraag op of een gesprek bij het Meldpunt over een klacht waarbij ook iemand aanwezig is geweest van het wijkteam waar de betrekking op heeft in overeenstemming is met de geest van de regeling van afdeling 9.1.2 Awb.<br>Is in de betreffende gemeente sprake van een klachtadviesprocedure in de zin van afdeling 9.1.3 Awb, dan geldt dat het gesprek onder leiding van de medewerker van het Meldpunt niet kan worden beschouwd als horen in het kader van de klachtadviesprocedure.<br>Derhalve heeft het steeds de voorkeur om de klager (opnieuw) in de gelegenheid te stellen te worden gehoord. |

Leidt het gesprek bij het Meldpunt met de klager/bezwaarmaker niet tot een oplossing, dan wordt met hem besproken of hij er behoefte aan heeft te worden gehoord. Stelt hij daar prijs op, dan wordt een hoorzitting belegd. Het verdient overweging om ook te horen als het bezwaar of de klacht kennelijk ongegrond is, al is dat niet verplicht.

Overigens kan worden aangenomen dat klagers/bezwaarmakers in een aantal gevallen geen behoefte zullen hebben aan een hoorzitting, omdat zij vinden dat ze al voldoende duidelijk hebben kunnen maken hen dwarszit. In dat geval kan van horen worden afgezien (art. 7:3 sub c Awb; art. 9:10 lid 2 sub b Awb).

*Horen door een commissie*

*Relevante Awb-bepalingen*

| | |
|---|---|
| *Art.7:13 lid 1* | Dit artikel is van toepassing indien ten behoeve van de beslissing op het bezwaar een adviescommissie is ingesteld:<br>a. die bestaat uit een voorzitter en ten minste twee leden,<br>b. waarvan de voorzitter geen deel uitmaakt van en niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan en<br>c. die voldoet aan eventueel bij wettelijk voorschrift gestelde andere eisen. |
| *Art. 9:14 lid 1* | Bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan wordt een persoon of commissie belast met de behandeling van en de advisering over klachten. |
| *Art. 9:15 lid 2* | Het horen geschiedt door de in artikel 9:14 bedoelde persoon of commissie. Indien een commissie is ingesteld, kan deze het horen opdragen aan de voorzitter of een lid van de commissie. |

De regelingen over de behandeling van klachten en bezwaren in hoofdstuk 7 en 9 van de Awb geven het bestuur de keuze tussen ambtelijk horen en horen door een adviescommissie. Het heeft het de voorkeur om, als het gesprek bij het Meldpunt niet tot een oplossing heeft geleid, te kiezen voor horen door een commissie. De belangrijkste reden is dat bij de eerste twee stappen in de behandeling van de klacht/het bezwaar het bestuursorgaan de gemeente zelf (in de hoedanigheid van een medewerker van het Meldpunt) de regie heeft. Het is dan goed om, als een derde stap nodig is, iets op afstand te gaan staan. Bijkomend voordeel van horen door een commissie boven ambtelijk horen is dat is dat daarmee (anders dan bij ambtelijk horen) is gegarandeerd dat behalve de klager/bezwaarmaker ook een vertegenwoordiger van de gemeente aan tafel zit. Nog een voordeel van horen door een commissie is dat bij de samenstelling van de commissie rekening kan worden gehouden met de aard van het geschil. Betreft dat alleen een besluit, dan zal voor een andere samenstelling worden gekozen dan wanneer ook een of meer klachten aan de orde zijn.

*Eén hoorzitting volstaat, ook als sprake is van een combinatie van bezwaren/klachten*

Ongeacht waar de onvrede van de klager/bezwaarmaker op richt (alleen op een besluit; alleen op gedragingen van de gemeentelijke overheid; op een combinatie van beide), steeds kan met één hoorzitting worden volstaan. De reden, kort gezegd: de relevante artikelen (artikel 7:13 Awb over de bezwaaradviescommissie, de artikelen 9:14 en 9:15 Awb over de klachtadviescommissie) stellen geen tegenstrijdige eisen. Wel is artikel 7:13 specifieker over de samenstelling van de adviescommissie dan artikel 9:15. Artikel 7:13 stelt als eis dat de commissie uit drie leden bestaat en dat de voorzitter geen deel uitmaakt van en niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan. Artikel 9:15 dat wordt gehoord door een persoon of door een commissie.[15] Bij de samenstelling van de gemeenschappelijke hoorcommissie moet dan ook worden voldaan aan de vereisten van artikel 7:13.

[15] Overigens geldt voor het horen op grond van art. 9:15 Awb ook het bepaalde in art. 9:7 Awb. Dat luidt als volgt: 1. De behandeling van de klacht geschiedt door een persoon die niet bij de gedraging waarop de klacht betrekking heeft, betrokken is geweest. 2. Het eerste lid is niet van toepassing indien de klacht betrekking heeft op een gedraging van het bestuursorgaan zelf dan wel de voorzitter of een lid ervan.

*Advisering in geval van een gecombineerde klacht/bezwaar*

*Relevante Awb-bepalingen*

| | |
|---|---|
| *Art. 7:3 lid 6* | Het advies van de commissie wordt schriftelijk uitgebracht en bevat een verslag van het horen. |
| *Art. 9:15 lid 4* | De persoon of commissie zendt een rapport van bevindingen, vergezeld van het advies en eventuele aanbevelingen, aan het bestuursorgaan. Het rapport bevat het verslag van het horen. |

Een geïntegreerde behandeling van een bezwaar en een klacht kan uitmonden in één advies. Dat bevat in ieder geval een verslag van het horen. Voor zover het advies het bezwaar betreft, bevat het geen specifieke eisen. Voor over het advies de klacht betreft tot, vermeldt artikel 9:15 lid 4 Awb dat een rapport van bevindingen, vergezeld van het advies en eventuele aanbevelingen, aan het bestuursorgaan wordt toegezonden. Van belang is met name dat uit het advies afdoende is gemotiveerd en dat er duidelijk uit blijkt wat de commissie vindt dat het gemeentebestuur te doen staat.

### *4.2.6 De uitkomst van de behandeling van de klachten/bezwaren*

De behandeling van klachten/bezwaren kan verschillende uitkomsten hebben. De meest gewenste uitkomst is dat overeenstemming wordt bereikt met de klager/bezwaarmaker. Elk van de drie stappen die we hebben onderscheiden, kan als uitkomst hebben dat overeenstemming wordt bereikt.

*Overeenstemming bij klachten*

De behandeling van de klacht kan als resultaat hebben dat sprake is van een situatie waar art. 9:5 Awb op doelt: de gemeente komt naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet.

*Relevante Awb-bepaling*

| | |
|---|---|
| *Art. 9:5* | Zodra het bestuursorgaan naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen, vervalt de verplichting tot het verder toepassen van deze titel. |

Als het bestuursorgaan is naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen, kan de procedure kan als beëindigd worden beschouwd. De gemeente hoeft niets meer te ondernemen ter zake van de klacht, tenzij in het gesprek met de klager iets anders is afgesproken.

*Voorbeeld*

| |
|---|
| Een voorbeeld biedt de situatie dat in het gesprek met de klager blijkt dat de klacht op een misverstand is gebaseerd. Als het gesprek er toe leidt dat de lucht wordt geklaard en de klager in het gesprek laat weten dat wat hem betreft zijn klacht naar tevredenheid is afgehandeld, hoeft de gemeente niets meer te ondernemen. Uiteraard kan zich de situatie voordoen dat de medewerker van de gemeente ten onrechte denkt dat met het gesprek de klacht naar tevredenheid is afgedaan, terwijl de klager dat niet vindt. Als de gemeente met het gesprek de klachtbehandeling als beëindigd beschouwt terwijl de klager er vanuit gaat dat er nog een vervolg komt, zal de klager pas in actie komen als hij vindt dat de gemeente onaanvaardbaar lang niets van zich laat horen. Zo bezien kan het geen kwaad – en in het gesprek kan dit ook worden afgesproken – dat de medewerker van het Meldpunt een brief of mail aan de klager toestuurt waarin expliciet wordt vermeld dat het gesprek er toe geeft geleid dat de klacht naar tevredenheid is afgehandeld. Mocht die conclusie op een misverstand berusten, dan kan de klager direct in actie komen. Voor de duidelijkheid: een verplichting om zo'n bevestigingsbriefje of -mail aan de klager te sturen, is er niet. |

Maar het kan ook zijn dat tijdens het gesprek afspraken zijn gemaakt met als doel dat de klacht naar tevredenheid van de klager wordt behandeld. Dan is het zaak dat de medewerker van het Meldpunt een schriftelijk verslag van het gesprek maakt waarin staat welk traject is afgesproken om dat doel. 'een tevredengestelde klager', te bereiken.

Als de afspraken zijn gerealiseerd, kan de gemeente de klager vragen dit te bevestigen. Laat de klager niets van zich horen, dan kan uit diens stilzwijgen worden opgemaakt dat deze vindt dat naar tevredenheid aan zijn klacht is tegemoetgekomen.

*Overeenstemming bij bezwaren*

*Relevante Awb-bepaling*

| | |
|---|---|
| *Art. 6:21* | 1. Het bezwaar of beroep kan schriftelijk worden ingetrokken.<br>2. Tijdens het horen kan de intrekking ook mondeling geschieden. |

Voor wat betreft bezwaren zal overeenstemming resulteren in de intrekking van het bezwaar. De beslissing van de bezwaarmaker om zijn bezwaar in te trekken kan verschillende redenen hebben. Afhankelijk van de reden van intrekking zal voor een andere afronding van de procedure worden gekozen.[16]

*Acceptatie besluit:* Is de reden van intrekking dat de bezwaarmaker accepteert dat het besluit blijft zoals het is, dan kan het verslag van het gesprek beperkt blijven tot de constatering dat de bezwaarmaker het bestreden besluit alsnog accepteert, zijn bezwaar intrekt en de intrekking schriftelijk zal bevestigen.

*Acceptatie & afspraak:* Leidt het gesprek tot acceptatie van het besluit door de bezwaarmaker, maar worden daarnaast afspraken gemaakt ter oplossing van het probleem dat aan het besluit ten grondslag lag, dan ligt het voor de hand dat wordt afgesproken (onder vermelding in het verslag) dat het bezwaar wordt ingetrokken zodra de afspraken zijn gerealiseerd.

*Wijziging besluit:* Is de reden van intrekking dat de gemeente bereid is het bestreden besluit ten gunste van de het bezwaarmaker te wijzigen, dan ligt het voor de hand dat wordt afgesproken dat het bezwaar wordt ingetrokken zodra het gewijzigde besluit is genomen. Worden naast de afspraak het bestreden besluit en gunste van de bezwaarmaker te wijzigen nog aanvullende afspraken gemaakt, dan ligt het in de rede af te spreken dat intrekking plaatsvindt als zowel het besluit is gewijzigd alsook de afspraken zijn gerealiseerd.

*Voorbeeld van een verslag na overeenstemming met de bezwaarmaker*

> Beste mevrouw (...),
>
> (…)
>
> Ik bevestig dat besloten is om voor het jaar (…) toch een bijdrage vanuit de Geld-Terug-Regeling toe te kennen. De reden hiervan is dat uw inkomen door een schuldaflossing in dat jaar niet hoger is dan € (…) per maand.
> Als iemand per maand een inkomen heeft van meer dan € (…) dan is er geen recht op een bijdrage. U krijgt van de afdeling (…) hierover uiterlijk op (…) een besluit toegestuurd. Bij dat besluit zit een declaratieformulier. Dat formulier kunt u terugsturen in een bij het besluit gevoegde antwoordenvelop.
> Na ontvangst van het declaratieformulier wordt het geld overgemaakt op uw bankrekening.
>
> Wilt u contact met mij opnemen als het geld op uw rekening is gestort? Mijn doorkiesnummer is (…). Als alles naar tevredenheid is afgewikkeld, zal ik u vragen om het bezwaarschrift in te trekken. Bel mij ook op als u nog vragen heeft.
>
> Met vriendelijke groet,
>
> (…)

[16] Verwijzing naar Prettig contact deel 5.

Leidt het gesprek er toe dat voor het bezwaar een succesvolle oplossing wordt gevonden, dan dient dat uit het verslag van het gesprek te blijken. Het verslag dient te vermelden *a)* welke afspraken zijn gemaakt en *b)* dat als die afspraken zijn gerealiseerd, de bezwaarmaker zijn bezwaar schriftelijk intrekt, waarmee hij aangeeft dat hij tevreden is met de uitkomst.

In de praktijk komt het af en toe voor dat weliswaar wordt afgesproken dat een bezwaarmaker zijn bezwaar zal intrekken als de in het gesprek met de gemeente naar aanleiding van het bezwaar gemaakte afspraken zijn gerealiseerd, maar dat de bezwaarmaker niet schriftelijk zijn bezwaar intrekt. Laat de bezwaarmaker niets van zich horen, dan het gebruikelijk de bezwaarmaker niet te rappelleren, maar diens stilzwijgen als instemming op te vatten. In de praktijk blijkt dat maar het zelden voorkomt dat de bezwaarmaker die – anders dan afgesproken – niet per brief of mail laat weten dat hij zijn bezwaar heeft ingetrokken, een tijd later zijn stilzwijgen doorbreekt en het de gemeente verzoekt de bezwaarbehandeling voort te zetten.

*Overeenstemming bij een gezamenlijke behandeling van klachten/bezwaren*
Is sprake van een geïntegreerde behandeling van klachten/bezwaren, en leidt het gesprek met de klager/bezwaarmaker er toe dat zowel voor de klacht als voor het bezwaar een oplossing wordt gevonden, dan geldt evenzeer dat dit uit het verslag van het gesprek moet blijken.

Voor zover het verslag het bezwaar betreft, vermeldt het verslag welke afspraken zijn gemaakt en tevens dat als die afspraken zijn gerealiseerd, de klager/bezwaarmaker zijn bezwaar intrekt.

Voor wat betreft de afspraken naar aanleiding van de klacht kan de gemeente, zodra de afspraken zijn gerealiseerd, de klager vragen dit te bevestigen, zij het dat als de klager uit het stilzwijgen van de klager daarover opmaken dat deze vindt dat naar tevredenheid aan zijn klacht is tegemoetgekomen.

*Afdoening van klachten/bezwaren als geen overeenstemming is bereikt*

*Relevante Awb-bepalingen*

| | |
|---|---|
| Art. 7:11 lid 2 | Voor zover de heroverweging daartoe aanleiding geeft, herroept het bestuursorgaan het bestreden besluit en neemt het voor zover nodig in de plaats daarvan een nieuw besluit. |
| Art. 9:12 lid 1 | Het bestuursorgaan stelt de klager schriftelijk en gemotiveerd in kennis van de bevindingen van het onderzoek naar de klacht, zijn oordeel daarover alsmede van de eventuele conclusies die het daaraan verbindt. |

Wordt geen overeenstemming bereikt tussen de gemeente en de klager/bezwaarmaker, dan betekent dat dat het gemeentebestuur een beslissing op de klachten/bezwaren moet nemen. Aan het eind van de behandeling van de klachten/bezwaren moeten de uitkomsten van de geïntegreerde behandeling moet worden geformuleerd in termen die overeenstemmen met de eisen van hoofdstuk 7 en 9 Awb.

De klager/bezwaarmaker moet in één schriftelijk stuk op de hoogte moeten worden gesteld van de beslissing op zijn bezwaar en van de bevindingen naar aanleiding van zijn klacht en de eventuele conclusies die daaraan worden verbonden. Bij zijn beslissingen/bevindingen baseert het gemeentebestuur zich op het advies dat de bezwaar/klachtcommissie over de klachten/bezwaren heeft uitgebracht.

### *4.2.7 Termijnen voor de beslissing op klachten/bezwaren*

*Relevante Awb-bepalingen*

| | |
|---|---|
| Art. 7:10 | 1. Het bestuursorgaan beslist binnen zes weken of, indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 is ingesteld, binnen twaalf weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken.<br>2. De termijn wordt opgeschort, gerekend vanaf de dag na die waarop de indiener is verzocht een verzuim als bedoeld in artikel 6:6 herstellen, tot de dag waarop het verzuim is hersteld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.<br>3. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste zes weken verdagen.<br>4. Verder uitstel is mogelijk, voor zover:<br>a. alle belanghebbenden daarmee instemmen;<br>b. de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad; of<br>c. dit nodig is in verband met de naleving van wettelijke procedurevoorschriften.<br>5. Indien toepassing is gegeven aan het tweede, derde of vierde lid, doet het bestuursorgaan hiervan schriftelijk mededeling aan belanghebbenden. |
| Art. 9:11 | 1. Het bestuursorgaan handelt de klacht af binnen zes weken of – indien afdeling 9.1.3 van toepassing is – binnen tien weken na ontvangst van het klaagschrift.<br>2. Het bestuursorgaan kan de afhandeling voor ten hoogste vier weken verdagen. Van de verdaging wordt schriftelijk mededeling gedaan aan de klager en aan degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft.<br>3. Verder uitstel is mogelijk voor zover de klager daarmee schriftelijk instemt. |

De termijn voor het beslissen op een bezwaarschrift bedraagt zes weken (art. 7:10 lid 1 Awb). De termijn begint te lopen op de dag nadat de termijn om bezwaar te maken is verstreken. De termijn om bezwaar te maken bedraagt ook zes weken. Dat betekent dat, afhankelijk van het moment waarop bezwaar wordt gemaakt, het bestuur zes tot twaalf weken de tijd heeft om op een bezwaar te beslissen. Wordt direct nadat het besluit is genomen bezwaar gemaakt, dan heeft het bestuur twaalf weken de tijd, wordt aan het eind van de termijn bezwaar gemaakt, dan heeft het bestuur zes weken om op het bezwaar te beslissen. Is sprake van een externe adviescommissie ex art. 7:13 Awb, dan bedraagt de beslistermijn twaalf weken, ook weer gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn om bezwaar te maken is verstreken (art. 7:10 lid 1 Awb). Het bestuur heeft dan, afhankelijk van het moment waarop bezwaar is gemaakt, twaalf tot achttien weken de tijd om op het bezwaar te beslissen.

De termijn voor het beslissen op een klaagschrift bedraagt zes weken (art. 9:11 lid 1 Awb). De termijn begint te lopen op de dag nadat het klaagschrift is ontvangen. Wordt de klacht in de klachtadviesprocedure behandeld, dan bedraagt de termijn tien weken.

Bij een geïntegreerde behandeling die uitmondt in een advies van een commissie ex artikel 7:13 jo. 9:15 Awb, dient er dus naar te worden gestreefd het bezwaar/de klacht binnen tien weken af te handelen. Echter, vanwege de mogelijkheid de behandeling op te schorten dan wel te verdagen, heeft het gemeentebestuur enige speelruimte.

***Verdaging en opschorting van de beslistermijn***

De termijn voor het beslissen op bezwaren en klachten kan worden verdaagd. Verdaging is mogelijk als het bestuur er niet in slaagt het bezwaar of de klacht binnen de reguliere termijn af te handelen. Bij bezwaren bedraagt de verdaging maximaal zes weken (art. 7:10 lid 3 Awb), bij klachten maximaal vier weken (art. 9:11 lid 2 Awb). Voor bezwaren geldt daarnaast dat de beslistermijn kan worden opgeschort. Opschorting is aan de orde als de bezwaarmaker niet heeft voldaan aan alle formele vereisten voor het indienen van bezwaar.

Het bestuur kan te allen tijde beslissen de beslistermijn te *verdagen*. De reden doet niet ter zake. Een motivering is dus ook niet vereist.[17] Dat neemt niet weg dat uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Awb blijkt dat het niet de bedoeling was van de wetgever dat standaard gebruik zou worden gemaakt van de verdagingsmogelijkheid van art. 7:10 lid 3 Awb.[18] Datzelfde geldt voor klachten.

Zoals gezegd betreft de verdaging bij een bezwaar maximaal zes weken, bij een klacht maximaal vier weken. Het bestuur bericht partijen dat de beslistermijn is verdaagd (art. 7:10 lid 5 Awb; art. 9:11 lid 2 Awb). Heeft het bestuur niet genoeg aan het uitstel, dan is het voor een verdere verdaging van de beslistermijn voornamelijk afhankelijk van de welwillendheid van de bezwaarmaker. Voor klachten bepaalt artikel 9:11 lid 3 Awb dat verder uitstel mogelijk is voor zover de klager daarmee schriftelijk instemt. Voor bezwaren geeft art. 7:10 lid 4 Awb een regeling.

*Voorwaarden voor verdaging*

Art. 7:10 lid 4 Awb gaat over de mogelijkheden van het bestuur de beslistermijn verder te verdagen.

De bepaling noemt drie situaties waarin verdere verdaging mogelijk is:
- alle belanghebbenden stemmen in met de verdaging;
- de bezwaarmaker stemt in met de verdaging en andere belanghebbenden kunnen door de verdaging niet in hun belangen worden geschaad;
- verdaging is nodig in verband met de naleving van wettelijke procedurevoorschriften.

Voor de mogelijkheid van verdaging is van belang of sprake is van een twee- of van een meerpartijengeschil. Als er behalve de bezwaarmaker en het bestuursorgaan geen andere partijen bij de bezwaarprocedure zijn betrokken, kan het bestuur volstaan met een verzoek aan de bezwaarmaker om verdere verdaging van de beslissing op het bezwaar. Is die akkoord, dan kan het bestuur langer wachten met het nemen van een beslissing op het bezwaar.

Betreft het bezwaar een meerpartijengeschil, dan moet aan twee voorwaarden zijn voldaan:
- de bezwaarmaker moet instemmen;
- uitgesloten moet zijn dat andere belanghebbenden door het verdere uitstel in hun belangen worden geschaad.

Is het bestuur er van overtuigd dat verder uitstel niet ten koste gaat van de belangen van de andere belanghebbenden, dan kan het volstaan met het vragen van uitstel aan de bezwaarmaker. Is het bestuur er niet zeker van dat uitstel ten koste kan gaan van de belangen van de andere belanghebbenden, dan zal het, behalve aan de bezwaarmaker, ook de andere partijen moeten vragen of ze akkoord zijn met verder uitstel.

Als het bestuur overgaat tot verdaging van de beslistermijn, moet dat schriftelijk aan de belanghebbenden worden medegedeeld (art. 7:10 lid 5 Awb).

Opschorting van de behandeling kan alleen aan de orde zijn bij bezwaren. De termijn om op een bezwaar te beslissen wordt *opgeschort*, aldus art. 7:10 lid 2 Awb, als het bezwaarschrift niet voldoet aan een of meer van de in art. 6:5 Awb genoemde formele eisen (bijvoorbeeld: het bezwaarschrift bevat geen gronden of het vermeldt niet tegen welk besluit het is gericht) en het bestuur de bezwaarmaker heeft verzocht dat verzuim te herstellen. De opschorting duurt hetzij tot de dag waarop het verzuim is hersteld, hetzij totdat de hersteltermijn die het bestuur aan de bezwaarmaker heeft gegeven, ongebruikt is verstreken. De mogelijkheid van opschorting van de termijn is beperkt tot de situatie dat de bezwaarmaker de gelegenheid krijgt verzuimen te herstellen. Het bestuursorgaan heeft niet de mogelijkheid de beslistermijn op te schorten voor de duur van het overleg tussen bestuursorgaan en de bij het bezwaar betrokken partijen. Daarvoor dient het instrument van de verdaging (zie hierna). Als de beslistermijn wordt opgeschort, moet het bestuursorgaan dat schriftelijk meedelen, niet alleen aan de bezwaarmaker, maar ook aan eventuele andere belanghebbenden (art. 7:10 lid 5 Awb).

[17] ABRvS 5 juni 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE3641,*JB* 2002/220.
[18] MvT, PG *Awb I*, p 346; zie voorts No 27 maart 2001, AB 2001/170 m.nt. Stolk; *JB* 2001/144.

*Termijnen bij een gezamenlijke behandeling van klachten en bezwaren*
Het gemeentebestuur heeft meer tijd voor het afhandelen van bezwaren dan van klachten. Echter, voor klachten geldt dat, als de klager daarmee instemt, de afhandelingstermijn gemakkelijk kan worden verlengd. Bij een geïntegreerde behandeling is van belang de beslistermijn aan de orde te stellen. Dat kan het beste gebeuren in het gesprek bij het Meldpunt. De insteek moet zijn dat de gemeente er naar streeft de gezamenlijke klacht/bezwaar binnen de reguliere bezwaartermijn (zes weken) af te handelen. Dat daardoor de termijn voor het behandelen van klachten met twee weken wordt overschreden is geen probleem, vanwege de mogelijkheid die termijn te verdagen. Blijkt dat het niet lukt de klacht/het bezwaar binnen zes weken af te handelen, dan moeten de mogelijkheden van (verdere) verdaging met de klager/bezwaarmaker worden besproken. Insteek moet zijn dat het geschil wordt afgehandeld binnen de voor het bezwaar maximaal geldende termijn, inclusief verdaging. Daarvoor is instemming van de klager/bezwaarmaker nodig, omdat dit betekent dat de maximale termijn van het behandelen van de klacht, inclusief de verdaging, wordt overschreden.

## 4.3 Bijzonderheden in geval (mede) sprake is van klachten over de uitvoerende instelling

In deze paragraaf wordt ingegaan op de situatie dat de onvrede van de burger (mede) is gericht tegen het handelen van de uitvoerende instelling die is betrokken bij de uitvoering van de taak van de gemeente in het sociaal domein. Het is goed mogelijk om klachten die zijn gericht tegen de uitvoerende instelling te behandelen onder regie van de gemeente, zo nodig geïntegreerd met klachten en/of bezwaren tegen de gemeente. Het is wel van belang dat met de uitvoerende instelling afspraken worden gemaakt over de wijze waarop gemeente en uitvoerende instelling samenwerken. De afstemming tussen gemeente en uitvoerende instelling is in paragraaf 4.3.1 aan de orde. In paragraaf 4.3.2 gaan we in op de vormgeving van de procedure.

### *4.3.1 Afstemming met de uitvoerende instelling*

Behandeling van klachten over uitvoerende instellingen die werken onder regie van de gemeente vergt dat afspraken worden gemaakt met de uitvoerende instellingen. De uitvoerende instellingen moeten akkoord zijn met behandeling onder regie van de gemeente. Grote obstakels zijn hier niet te verwachten. Immers, principieel gezien impliceert het feit dat de gemeente eindverantwoordelijk is voor de uitvoering van diens taak in het sociaal domein, dat de gemeente ook eindverantwoordelijk is voor een adequate procedure voor geschillen die daarover ontstaan. Praktisch gezien hebben alle betrokkenen (in de eerste plaats de ontevreden burger, maar ook de gemeente en de uitvoerende instelling) er belang bij dat niet meerdere procedures hoeven te worden doorlopen over eenzelfde geschil. Bovendien bieden de wettelijke regels over klachtbehandeling waaraan de uitvoerende instellingen zijn gebonden voldoende ruimte voor behandeling onder regie van de gemeente.

Bij de afspraken tussen gemeente en uitvoerende instelling moet er rekening mee worden gehouden dat uitvoerende instellingen een eigen verantwoordelijkheid hebben voor het behandelen van klachten over de wijze waarop ze hun werk verrichten. Daarbij moet worden onderscheiden tussen de eerste twee stappen van de bezwaar/klachtbehandeling (telefoongesprek; gesprek bij het Meldpunt) en de derde stap (horen en advisering door een commissie, gevolgd door een beslissing op de klacht/het bezwaar).

Bij de eerste twee stappen zal de regie volledig bij de gemeente kunnen liggen. In feite is sprake van een informele voorprocedure, voorafgaand aan de formele klacht/bezwaarprocedure. Dat de gemeente het voortouw neemt, doet geen afbreuk aan de verantwoordelijkheid van de uitvoerende instelling voor de klachtbehandeling. De gemeente moet wel afspraken maken met de uitvoerende instellingen over de wijze waarop die bij de eerste twee stappen betrokken zijn.

*Betrokkenheid van de uitvoerende instelling bij de eerste twee stappen van de klachtbehandeling*

De betrokkenheid van de uitvoerende instelling bij de eerste twee stappen van de klachtbehandeling zou ten minste twee zaken moeten betreffen.

1. Deelname aan de gesprekken bij het Meldpunt, voor zover daarin klachten aan de orde zijn die (mede) het handelen van de uitvoerende instelling betreffen.

2. Overleg over het verloop en de uitkomst van gesprekken bij het Meldpunt in het algemeen. Immers, daar worden afspraken gemaakt die er op zijn gericht dat naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet wordt gekomen. Voor al die afzonderlijke gesprekken geldt dat uiteindelijk de gemeente (als eindverantwoordelijke) beslist in hoeverre aan de klager tegemoet wordt gekomen. Echter, het geheel van afspraken kan invloed hebben op de wijze waarop de uitvoerende instellingen werkzaamheden verrichten ten behoeve van de taakuitoefening door de gemeente in het sociaal domein. Het is daarom van belang dat gemeente en uitvoerende instelling regelmatig overleggen over de consequenties van die afspraken voor de werkzaamheden die de uitvoerende instellingen moeten verrichten.

Bij de derde stap (horen en advisering door een commissie, uitmondend in een beslissing op de klacht) moet rekening worden gehouden met het feit dat uitvoerende instellingen verplicht zijn een formele klachtregeling op te stellen en de bij hen binnenkomende klachten in overeenstemming daarmee te behandelen. Dat heeft meerdere consequentie.

Een eerste noodzakelijke voorwaarde voor het onder regie van de gemeente behandelen van klachten over de uitvoerende instelling (al dan niet geïntegreerd met klachten/bezwaren tegen de gemeente) is dat de uitvoerende instelling er mee akkoord is dat dit gebeurt. Het ligt voor de hand om in de overeenkomst tussen gemeente en uitvoerende instelling over de door de uitvoerende instelling te verrichten werkzaamheden vast te leggen dat de gemeente de klachtbehandeling coördineert.

Een eerste noodzakelijke voorwaarde is dat wordt voldaan aan de regels over klachtbehandeling waaraan de uitvoerende instantie is gebonden. In de volgende paragraaf wordt nader op dat punt ingegaan.

### *4.3.2 Vormgeving van de procedure*

Wat zijn de consequenties voor de vormgeving van de klachtprocedure over handelen van uitvoerende instellingen, als die plaatsvindt onder regie van de gemeente (en onder omstandigheden geïntegreerd met klachten/bezwaren tegen de gemeente)? Zoals gezegd zijn de consequenties er met name als de eerste twee stappen (telefonisch contact; gesprek bij het meldpunt) niet tot een oplossing hebben geleid. In dat geval wordt gekoerst op een beslissing op de klacht. De regels waaraan de uitvoerende instelling bij het behandelen van klachten is gebonden vormen dan een randvoorwaarde bij het vormgeven van de procedure waarin die klacht wordt behandeld.

Uitvoerende instellingen kunnen aan verschillende regels zijn gebonden. Het is in het bestek van deze handleiding niet mogelijk in te gaan op de uiteenlopende regels die voor verschillende uitvoerende instellingen kunnen gelden. Echter, die verschillende regelingen hebben met elkaar gemeen dat dat de klager moet worden gehoord, dat degene die hoort onbevangen is en dat de klacht zo snel mogelijk wordt afgedaan.

De regels die zijn te vinden in afdeling 9.1.3 Awb ('Aanvullende bepalingen voor een klachtadviesprocedure') kunnen de leidraad vormen bij het vormgeven van een procedure die gaat over klachten over de uitvoerende instelling en die wordt gevoerd onder regie van de gemeente.

*Relevante Awb-bepalingen*

| | |
|---|---|
| Art. 9:14 | Bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan wordt een persoon of commissie belast met de behandeling van en de advisering over klachten.<br>Het bestuursorgaan kan de persoon of commissie slechts in het algemeen instructies geven. |
| Art. 9:15 | 1. Bij het bericht van ontvangst, bedoeld in artikel 9:6, wordt vermeld dat een persoon of commissie over de klacht zal adviseren.<br>2. Het horen geschiedt door de in artikel 9:14 bedoelde persoon of commissie. Indien een commissie is ingesteld, kan deze het horen opdragen aan de voorzitter of een lid van de commissie.<br>3. De persoon of commissie beslist over de toepassing van artikel 9:10, tweede lid.<br>4. De persoon of commissie zendt een rapport van bevindingen, vergezeld van het advies en eventuele aanbevelingen, aan het bestuursorgaan. Het rapport bevat het verslag van het horen. |
| Art. 9:16 | Indien de conclusies van het bestuursorgaan afwijken van het advies, wordt in de conclusies de reden voor die afwijking vermeld en wordt het advies meegezonden met de kennisgeving, bedoeld in artikel 9:12. |

Een of meerder personen kunnen worden belast met het horen van de klager en het adviseren over de klacht.

Wordt een persoon belast met het horen en de advisering, dan moet dat iemand zijn die werkzaam is bij de gemeente maar niet betrokken is geweest bij de behandeling van de klacht tot dan toe.

Worden meerdere personen belast met het horen en de advisering, dan mag voor geen van die personen gelden dat ze betrokken zijn geweest bij de behandeling van de klacht tot dan toe. De commissie zou ten minste moeten bestaan uit een persoon namens de gemeente en een persoon namens de uitvoerende instelling. Die laatste persoon treedt niet op als voorzitter. Bestaat de commissie uit meer dan leden, dan wordt voorkomen dat de meerderheid van de leden verbonden is aan de uitvoerende instelling.

Bij de keuze om een of meerdere personen te laten horen en adviseren, is mede van belang of de behandeling van de klacht geïntegreerd plaatsvindt met de behandeling van een bezwaar tegen een besluit van een gemeentelijk bestuursorgaan. Is dat het geval, dan ligt het in de rede drie personen met het horen en adviseren te belasten, zodat kan worden voldaan aan de eisen die in artikel 7:13 Awb aan een externe adviescommissie voor het behandelen van bezwaren worden gesteld.

Na het horen wordt een rapport van bevindingen opgesteld. Daarin wordt geadviseerd over hoe op de klacht moet worden beslist. Het rapport van bevindingen, vergezeld van een advies en eventuele aanbevelingen, wordt zowel aan het bestuursorgaan als aan de uitvoerende instelling toegezonden. In het advies staat vermeld wat de gemeente en/of de uitvoerende instelling als uitvloeisel van de klacht zouden moeten doen en/of laten. De gemeente neemt vervolgens contact op met de uitvoerende instelling om van haar te weten te komen of zij het met het advies eens is.

Blijkt dat zowel de gemeente als de uitvoerende instelling het met het advies eens is, dan wordt gehandeld conform het advies. Kan een van beide zich niet in het advies vinden, dan wordt in onderling overleg bepaald welke beslissing op de klacht wordt genomen. Datzelfde is het geval als geen van beide zich in het advies kunnen vinden. Komen gemeentebestuur en uitvoerende instelling niet tot overeenstemming, dan beslist het gemeentebestuur.